

2. Fluggastkontrollen als Gegenstand einer Ethik

2.1 Öffentliche Sicherheit durch Fluggastkontrollen

2.1.1 Sicherheit und deren Abhängigkeit von Staatlichkeit⁴⁹

Begriffsgeschichtliche Betrachtung öffentlicher Sicherheit

Für eine erste Annäherung an den Gegenstandsbereich dieser Arbeit, also Prozesse der Fluggastkontrollen zur Gewährleistung von Sicherheit in der zivilen Luftfahrt, ist es zunächst nötig, uns der Herkunft des Begriffs der ‚Sicherheit‘ zu vergewissern. Werner Conze (1984) verfolgt die politisch-soziale Geschichte des Sicherheitsbegriffs bis zur römischen Antike zurück. Allerdings wurden bei der Prägung und anschließenden Verbreitung des Begriffs ‚*securitas*‘ andere Begriffe verdrängt. Das Phänomen der Sicherheit, das wir grob als „Schutz, Befriedung und Durchsetzung von Vertragsbeziehungen von und durch Herrschaftsgewalt“ bestimmen können,⁵⁰ wird also keineswegs erst mit dieser Begriffsprägung politisch wirksam (CONZE 1984: 837, 833).⁵¹ Die bis heute im politischen Kontext gebräuchliche Differenzierung des Begriffs ‚Sicherheit‘ in innerterritoriale (*securitas publica, domestica securitate*) und militärisch-außenpolitische Sicherheit (*securitas externa*) kann auf das Ende des 16. bis Anfang des 17. Jahrhunderts datiert werden (CONZE 1984: 839–843). Insbesondere die innerterritoriale Sicherheit übernimmt hierbei für neue Legitimierungsmodelle staatlicher Herrschaft eine wichtige Rolle:

„Das alte Schutzgebot des Fürsten für seine Untertanen wurde im Naturrecht des 17. Jahrhunderts, zuerst und am schärfsten durch Hobbes, sodann durch Pufendorf, in ein neues, philosophisch begründetes Bewusstsein gehoben ... Der Fürstenstaat, der bei Hobbes auf dem Unterwerfungsvertrag beruhte, wurde gerechtfertigt durch den Schutz, den er seinen Untertanen bot, und die Sicherheit, die den Untertanen dadurch zuteil wurde ... ‚Sicherheit‘ ist damit zum Zentralbegriff des Staatszwecks geworden.“ (CONZE 1984: 845)

⁴⁹ Dieser Abschnitt basiert auf einer früheren, deutlich kürzeren Fassung, die bereits an anderer Stelle publiziert wurde (VOLKMANN 2014a).

⁵⁰ Franz-Xaver Kaufmann beschreibt dabei in Bezug auf den Begriff *securitas publica* eine „Transposition der ursprünglich auf Personen und deren Verhältnisse zu anderen Personen und Dingen beschränkten Bedeutung auf kollektive Verhältnisse, eben der staatlichen Gewährleistung öffentlicher Sicherheit als einer komplexen Vorstellung“ (KAUFMANN 1973: 55). Wie anhand der Ausführungen in Kapitel 1 deutlich wurde, lässt sich über Deweys Moralpragmatismus eine solche Transposition metaethisch über den Ausgang vom Konzept des geteilten Erlebens in Betroffenheitsöffentlichkeiten demokratischer Gesellschaften einholen.

⁵¹ Bei Kaufmann findet sich hierzu eine sehr aufschlussreiche Übersicht über verschiedene Bedeutungsaspekte des Sicherheitsbegriffs und fremdsprachiger (auch altgriechischer) Synonyme (KAUFMANN 1973: 50–51).

Dabei ist es wichtig zu beachten, dass diese staatslegitimierende Funktion prinzipiell darin gründet, dass die Durchsetzung von Schutz und Sicherheit durch staatliche Gewalt im Sinne der Fürsorge für den Untertan bzw. Bürger verstanden wird, also in dessen Eigeninteresse steht. So gründet Hobbes (1958: 109) die Legitimität seines Herrschaftsvertrags ganz explizit in der Rationalität des Selbsterhalts, die es gebiete, alles Notwendige zu tun, um das eigene Leben zu schützen. Obwohl dieses rational gebotene Übereinkommen letztlich in nahezu vollständiger Unterwerfung unter den Herrschenden mündet, begreift es Hobbes ganz explizit als Befriedungsvertrag, nämlich als einzige Möglichkeit, dem Kriege aller gegen alle zu entinnen:

“And therefore, as long as this natural right of every man to everything endures, there can be no security to any man, how strong or wise soever he be, of living out the time which nature ordinarily allows men to live. And consequently it is a precept or general rule of reason that every man ought to endeavor peace, as far as he has hope of obtaining it; and when he cannot obtain it, that he may seek and use all helps and advantages of war.” (HOBBS 1958: 110)

Diese Legitimierungsfigur von Herrschaft hält sich auch in solchen Staatskonzeptionen, die der Staatsgewalt klare Grenzen setzen. So beschreibt Kaufmann die auch für die Theorietradition der Gewaltenteilung gültige Auffassung, dass

„... nur der mit Zwangsgewalt ausgerüstete Staat ... die Gefährdung des Menschen durch den Menschen so zu reduzieren [vermag], daß die Einhaltung der Gesetze und damit eine vergleichsweise Verlässlichkeit der gegenseitigen Beziehungen einem jeden vorteilhaft erscheinen muß.“ (KAUFMANN 1973: 56; siehe auch CONZE 1984: 846)

Öffentliche Sicherheit zu garantieren kann deshalb gleichermaßen sowohl für den Fürstenstaat, wie auch später in republikanisch-demokratischen Staatsentwürfen infolge der Menschenrechtsbewegung als zentraler Staatszweck auftreten.

Für letztere wurde Sicherheit dann zur Garantie der *Rechtsordnung*, „durch die den Bürgern Glück und Eigentum verbürgt werden sollte“ (CONZE 1984: 850). Damit weitet sich die Bedeutung des Konzepts ‚öffentliche Sicherheit‘ um den Aspekt der Rechtsstaatlichkeit und um das damit eng verbundene Konzept der Rechtssicherheit⁵² aus.

“A *Rechtsstaat* meant that the government and the state apparatus would be subject to the law, that areas of discretionary power would be defined and increasingly limited, and that citizens could turn to courts to defend themselves against the state and its officials” (LINZ & STEPAN 1996: 19).

⁵² Wie Kaufmann deutlich macht, wird der Begriff ‚Rechtssicherheit‘ erst um die Wende zum 20. Jahrhundert gebräuchlich. Zentral für meine Argumentation ist aber, dass durch diese begriffliche Erweiterung an die Stelle des „Vertrauens in die Obrigkeit“ das „Vertrauen in das Recht und seine Ausübung“ tritt (KAUFMANN 1973: 73–81). Diese Entwicklung findet freilich nicht überall gleichermaßen statt. Gerade in der deutschen Verfassungstradition wurde der Rechtsstaat zeitweise rein formal im Sinne bürokratischen Verwaltungshandelns begriffen (LAUTH 2007: 141–170).

„Öffentliche Sicherheit“ muss dabei zwar auch weiterhin im Sinne des staatlich garantierten Schutzes vor Kriminalität und der verlässlichen Durchsetzung von Ansprüchen im Verkehr der Bürger untereinander verstanden werden. Allerdings setzt sich zunehmend ein Verständnis durch, das diese Ausübung von Staatsgewalt an die Garantie der klassisch liberalen Abwehrrechte bindet, was Conze anhand von Günter Heinrich von Bergs 1802 erschienenem *Handbuch des Teutschen Policeyrechts* illustriert:

„Jede strenge und genaue Aufsicht der Policey darf unter dem Vorwande der Sorge für Ruhe und Sicherheit nie in eine mißtrauische Staatsinquisition ausarten, die in das Innere der Familien eindringt, jede gesellschaftliche Freude verbittert, Verdacht unter Freunden und Verwandten ausstreut, schändliche Heuchelei erzeugt, und überall um sich her sklavische Furcht verbreitet“ (BERG 1802: 1–2; zitiert nach CONZE 1984: 853).

Insbesondere im Zuge der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert findet dann eine weitere Differenzierung der innerterritorial-fürsorglichen Sicherheit statt: Einerseits wird der umfassendere Begriff der Sicherheit um Aspekte der *sozialen* Sicherheit (im Sinne von Sozial- und Arbeiterversicherungen etc.) ausgeweitet, der Begriff „öffentliche Sicherheit“ damit aber auch von derartigen Aspekten der sozialen Frage abgegrenzt (CONZE 1984: 853–854).⁵³

Trotz einer gewissen Diskontinuität, die sich in der politischen Verwendung des Begriffs „Sicherheit“ nachweisen lässt – Franz-Xaver Kaufmann (1973: 49; zitiert nach CONZE 1984: 831) spricht von einem „sich erst neuerdings verbreitenden Glauben, daß einer der tiefsten Wünsche des Menschen ‚Sicherheit‘ sei“ –, lässt sich zusammenfassend über die historisch-politische Genese des für unseren Gegenstand relevanten Begriffs „öffentliche Sicherheit“ Folgendes festhalten: Sicherheit lässt sich nicht losgelöst von Staatlichkeit begreifen, sondern es gibt eine „Abhängigkeit jeglicher Art von Sicherheit von einer Schutzgewalt“, die ganz auf eine Staatsgewalt hinweist, welche „beim Rechtsschutz des Individuums, bei den sozialen Sicherungen in der industriellen Arbeitswelt, bei der Verbrechensbekämpfung und schließlich bei der Verteidigung der Grenzen überall als Sicherheitsgarant erscheint“ (CONZE 1984: 831).

Exkurs: Vergleich der Begriffe öffentliche, innere und zivile Sicherheit

Vergleicht man meine Verwendung des Begriffs „öffentliche Sicherheit“ mit der von Conze, so wird man einen Unterschied feststellen, der an dieser Stelle einen kurzen Exkurs nötig macht: Meine Verwendung von „öffentliche Sicherheit“ schließt thematisch und zeitlich an Conzes (1984: 845) Ausblick zum Begriff „innere Sicherheit“ an, den ich bislang vermieden habe. Ich bevorzuge „öffentliche Sicherheit“ gegenüber „innere Sicherheit“ mit der Absicht, folgende von Conze weit-

⁵³ Dem Aspekt der sozialen Sicherheit gilt Kaufmanns (1973) hauptsächliches Erkenntnisinteresse.

gehend unbeachtete normative Verengung zu vermeiden: Unter ‚öffentliche Sicherheit‘ verstehe ich, wie eben dargelegt, sowohl den Bereich des Schutzes der Menschen voreinander wie auch den Schutz der Bürger vor dem Zugriff des Staates, also den Bereich der rechtsstaatlichen Garantien. Der von Conze statt dessen verwendete Begriff ‚innere Sicherheit‘ ist im politischen Diskurs hingegen stark an ein militärisches Verständnis äußerer Sicherheit angelehnt. Nach Thomas Kunz kam der Begriff in den 60er Jahren verstärkt anstelle von ‚öffentlicher Sicherheit‘ auf und verengt dabei die Bedeutung, indem Aspekte wie ‚der Kampf im Inneren gegen Feinde des Staates‘ betont werden. Die Verbreitung des Begriffs ‚innere Sicherheit‘ in den 60er Jahren muss im Kontext des Erlasses der deutschen Notstandsgesetze sowie der Diskussion um den so genannten Radikalenerlass gesehen werden (KUNZ 2005: 14). ‚Innere Sicherheit‘ verweist deshalb damals (unter dem Eindruck des Terrors der Roten Armee Fraktion) wie heute (unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001) insbesondere auf den Kampf gegen Terrorismus. ‚Öffentliche Sicherheit‘ verstehe ich dagegen viel expliziter in der Tradition der Rechtssicherheit, die sowohl den „Schutz einzelner vor Gefährdungen durch andere einzelne“ (KAUFMANN 1973: 56) umfasst, und damit auch Terrorismus einschließt, als auch die liberalen Abwehrrechte zum Schutz vor Willkür und Repression durch den Staat (CONZE 1984: 854).

Neben die Begriffe der ‚öffentlichen Sicherheit‘ und der ‚inneren Sicherheit‘ tritt neuerdings noch ein dritter Begriff, der sich noch einmal ganz explizit vom militärischen Sicherheitsbegriff abgrenzen soll, nämlich der Begriff ‚zivile Sicherheit‘. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung nutzt diesen Begriff für ein aktuelles Forschungsrahmenprogramm, welches auch Katastrophenschutz, Rohstoffversorgung und IT-Sicherheit umfassen soll (BMBF 2012: 2–3).⁵⁴ Mir scheint dieser aus der neuerlichen Abgrenzung zur militärischen Sicherheit entstandene Begriff aber für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit weniger geeignet als der traditionellere Begriff ‚öffentliche Sicherheit‘: ‚Zivile Sicherheit‘ schließt zwar beide oben ausgeführten Aspekte der Rechtssicherheit ein, verliert aber durch die inhaltliche Ausweitung auf andere Politikbereiche einiges an begrifflicher Schärfe, die insbesondere für die Umgrenzung des Gegenstandsreichs einer angewandten Ethik für öffentliche Sicherheit mit Blick auf Fluggastkontrollen im Folgenden nötig sein wird.

Der Konflikt zwischen Sicherheit und Freiheit

Was das klassische Konzept der öffentlichen Sicherheit in jedem Falle auszeichnet, ist dabei, dass der in ihm angelegte Wertungskonflikt zwischen der Wahrung von Grundfreiheiten durch die Begrenzung staatlicher Gewaltausübung und der

⁵⁴ Eine ähnliche Neudefinition dieses Sicherheitsbereichs finden wir im Englischen etwa im Konzept der ‘loss prevention’ (PURPURA 2008: 6–7).

Gewährleistung von Schutz vor Übergriffen Anderer *durch* staatliche Gewaltausübung, schon sehr früh wahrgenommen und thematisiert worden ist. Conze verweist hier etwa auf die Stationierung von Garnisonstruppen im 16. Jahrhundert, die einerseits öffentliche Sicherheit gewährleisteten, andererseits aber durch ihre Präsenz auch Herrschaftsansprüche sicherten (CONZE 1984: 841–842). Und ebenso alt ist in diesem Zusammenhang auch der *Missbrauch* des Sicherheitsarguments zur Legitimation herrschaftlicher Ansprüche (CONZE 1984: 840, 860). Speziell in den totalitären und autoritären Staaten des 20. Jahrhunderts wird der Aspekt der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Schutzes des Einzelnen vor dem willkürlichen Zugriff des Staates sogar nahezu vollständig verdrängt.⁵⁵

Aber auch in der rechtsstaatlich-demokratischen Tradition verliert dieser Konflikt zwischen der Garantie von Freiheiten und der Garantie von öffentlicher Sicherheit nicht an Aktualität (RIESCHER 2010: 19–23). Sicherheit und Freiheit stehen sich dabei aber keineswegs konträr gegenüber, sondern bedingen sich gegenseitig (GANDER 2012: 91). Freiheit in Abwesenheit von öffentlicher Sicherheit, das heißt eine Freiheit, die begleitet ist von Angst und Schrecken vor dem Anderen, ist wenig wert – genau hierauf beruht ja Hobbes' (1958) Begründungsfigur für die Legitimation uneingeschränkter Herrschaft –, und Sicherheit ohne individuelle Freiheitsrechte schlägt faktisch in die omnipräsente Bedrohung durch die Staatsgewalt um.

Präziser gefasst lässt sich die gegenseitige Bedingung auch so ausdrücken: Damit ich meine individuellen Freiheiten sinnvoll wahrnehmen kann, muss ich mich ein Stück weit auf die Aufrechterhaltung der bestehenden Ordnung verlassen können. Für den Einzelnen ermöglicht dies Ruhe und Vertrauen in Bezug auf das Handeln Anderer, denn er kann annehmen, dass auch diese Anderen sich an gesellschaftliche Spielregeln halten. Hierin zeigt sich einer der beiden Wertungsaspekte in Bezug auf die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit (KAUFMANN 1973: 55–56).

Andererseits zielt die staatliche Durchsetzung von Ordnung aber immer auch auf mein eigenes Handeln – ich selbst kann vom Staat als Sicherheitsbedrohung identifiziert werden, insbesondere dann, wenn ich die mir garantierte Freiheit gerade dazu nutzen könnte, diese Ordnung zu verändern. Wie Kaufmann ausführt, wirkt die Idee der öffentlichen Sicherheit somit „notwendigerweise auf eine Aufrechterhaltung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse hin“ (KAUFMANN 1973: 57).⁵⁶

⁵⁵ Wie die aktuellen weltpolitischen Entwicklungen bekunden, scheint sich dies auch für den Beginn des 21. Jahrhunderts durchzuhalten.

⁵⁶ Es ist hierbei aber wichtig anzumerken, dass der naheliegende Schluss fragwürdig ist, „öffentliche Sicherheit“ sei schon von seiner Genese her normativ auf eine Ordnung zugunsten einer herrschenden Klasse ausgerichtet. Kaufmann (1973: 57) führt hierzu explizit aus, dass sich sprachgeschichtlich in dieser Rolle nicht ‚Sicherheit‘, sondern zumeist das Wort ‚Ordnung‘ findet, bei dem auch noch eine religiöse Überdetermination staatlicher Gewaltausübung mitschwingt.

Entgegen der zum Jahrtausendwechsel vielfach beobachteten Tendenz, dass der Einfluss nationalstaatlicher Akteure in verschiedensten Politikbereichen zunehmend zu schwinden scheint, kann dies mit Blick auf Gewährleistung öffentlicher Sicherheit sicher nicht gelten: “In the aftermath of the terrorist attack, the state is back, and for the old Hobbesian reason – the provision of security” (BECK 2002: 47). Allerdings ist dabei öffentliche Sicherheit, wie Bonß (2010: 36–37) herausstellt, kein *Ordnungsproblem* mehr, wie noch im 19. Jahrhundert. Der Begriff bezieht sich also nicht mehr auf die Herstellung bestimmter sozialer oder technischer Umstände, die dann Sicherheit endgültig und verlässlich garantieren sollen. Vielmehr hat sich Sicherheit zu einem *Risikoproblem* entwickelt, bei dem 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“ (BONSS 2010: 37). Für Politiker ist es zudem prinzipiell riskanter, Sicherheitsmaßnahmen zurückzunehmen, als es bei *zu viel* Sicherheit zu belassen. Sollte es etwa nach der Abschaffung einer bestimmten Kontrollmaßnahme zu einem Anschlagversuch auf ein Flugzeug kommen, stünden all jene im Kreuzfeuer der Kritik, die diese Rücknahme befürwortet haben – vermutlich sogar dann, wenn sich der Anschlag auch ohne Rücknahme gar nicht hätte verhindern lassen.

Gerade in Hinblick auf die rasante Entwicklung technischer Möglichkeiten scheint die Dystopie einer ‚Sicherheitsgesellschaft‘, die immer neue Bedrohungen findet und durch staatliches Handeln ‚versicherheitlicht‘⁵⁷, durchaus als eine realistische Gefahr: Weil der Staat sich als Garant öffentlicher Sicherheit im Sinne des Schutzes vor Anderen legitimiert und weil dieser eine konstant sichere Ordnung nie herstellen kann, sondern Sicherheitsmaßnahmen immer neue Maßnahmen einfordern, resultiert dies bei einer Vergrößerung der rein faktischen Machbarkeit durch technischen Fortschritt in einer Eigendynamik, die in eine sehr bedenkliche Richtung weist. Dies hat sich im Bereich der Fluggastkontrollen, wie in den Abschnitten 2.2 und 2.3 noch deutlich werden wird, zumindest teilweise bereits manifestiert. Man kann hier ganz konkret und meines Erachtens auch ohne Übertreibung von einer drohenden *Sicherheitsspirale* sprechen, bei der liberale Grundfreiheiten, die doch eigentlich durch den Rechtsstaat geschützt werden sollen, zunehmend eigendynamisch eingeschränkt werden. Diese Ambivalenz, wie auch das Misstrauen gegenüber dem Sicherheitsbegriff, der angesichts seiner Verwendungsgeschichte in totalitären Ideologien nun wahrlich nicht unbelastet ist, muss uns also bewusst sein, wenn wir die Frage nach dem Gegenstandsbereich einer angewandten Ethik für öffentliche Sicherheit stellen.

⁵⁷ Das politikwissenschaftliche Konzept der *securitization* wurde von Barry Buzan, Ole Weaver und Jaap de Wilde (1998) geprägt. Wie in Fußnote 4 bereits erwähnt beschreibt ‚Versicherheitlichung‘ grob gesagt einen diskursiven Prozess, bei dem die Ausweitung der Bereiche legitimen staatlichen Handelns dadurch gerechtfertigt wird, dass eine Bedrohung der Sicherheit identifiziert wird, die staatliches Eingreifen notwendig mache.

2.1.2 Öffentliche Sicherheit als Gegenstandsbereich einer Ethik

Bereichsethiken als themenbezogene Moralphilosophie

Wie ich oben bereits ausgeführt habe, wird eine angewandte Ethik öffentlicher Sicherheit auf zweierlei Weise Anforderungen erfüllen müssen, nämlich erstens als *anwendungsorientierte Ethik*, sowie zweitens als spezifische *Bereichsethik*. Ersteres wurde in Abschnitt 1.1.2 bereits diskutiert. In letzterer Hinsicht würde sich eine Ethik für öffentliche Sicherheit dabei neben andere Bereichsethiken stellen, zu denen auch etwa die Wissenschaftsethik oder die Medizinethik gehören. Entwickelt haben sich derartige Ethiken mit spezifisch umgrenztem Gegenstandsbe- reich in den 1970er Jahren, zunächst in den USA, später dann auch in Europa (BAYERTZ 2008: 165–166). Als Ursprünge der Bereichsethiken gelten

„... ‚standesethische‘ Kodizes und Selbstverpflichtungen, die man bis zum Hippokrati- schen Eid der Ärzte zurückverfolgen kann und die als ‚medizinische Ethik‘, ‚Unterneh- mensethik‘ oder ‚journalistische Ethik‘ schon lange zuvor Bestandteil der wissenschaftli- chen Kultur nicht nur der westlichen Gesellschaften gewesen waren.“ (SCHWEIDLER 2004: 957)

Der Begriff ‚Bereichsethik‘ wird zwar recht heterogen gebraucht, verweist aber, sofern man ihn im Sinne solcher Kodizes begreift, auf *Handlungsbereiche*, die aus sich selbst heraus ein Stück weit begrenzt sind – etwa in der Medizin durch das Berufsfeld des Mediziners. Aus moralpragmatischer Perspektive geht es dabei um eine adäquate Bestimmung von Entscheidungssituationen, von denen wir an- nehmen, dass sie durch gleichartige, wiederkehrende und nicht auflösbare Wer- tungskonflikte geprägt sind. So werden für eine Ärztin in ihrem Berufsalltag be- stimmte moralische Konfliktsituationen immer wieder auftreten. Ginge es nur um eine einmalige und einzigartige Entscheidungssituation, bedürfte es keiner ethischen Theoriebildung für den spezifischen Handlungsbereich der Medizin – die moralphilosophische Expertise ginge dann in einer Einzelfallanalyse auf. An- dererseits könnte die Ärztin von einer Medizinethik auch vergleichsweise wenig Hilfestellung bei der Frage danach erwarten, wie sie auf den Steuerbetrug ihrer Freundin reagieren will, denn als Handelnde würde sie in diesem Fall schließlich gar nicht in die Rolle *als Ärztin* treten.

Wie in Abschnitt 1.1.2 erwähnt, ist die Verortung meiner Arbeit als ethisch argumentierende innovative Technikbewertung für die Definition eines in sich begrenzten Handlungsbereichs noch nicht hinreichend.⁵⁸ Die Tatsachen, dass

⁵⁸ Die ethische TA selbst ist somit nicht im gleichen Sinne als Bereichsethik zu verstehen wie die Medizinethik oder die hier zu umreisende Ethik öffentlicher Sicherheit. Wie ich in Abschnitt 1.1.2 ausgeführt habe, verweist die Technikethik eher auf *methodische Fragen zur anwendungsorientierten Bewertung technischen Handelns* (zumindest insofern sie über ethische Fragen zu technischen Entwicklungen und über ingenieursethische Fragen hinausreicht), das dann jedoch für sich genommen noch einmal im jeweiligen Handlungskontext veror- tet werden muss.

Prozesse der Fluggastkontrolle stark durch *technisches Handeln* geprägt sind (siehe hierzu auch Abschnitt 2.2) und dass zentrale Problemstellungen wie eine drohende Sicherheitsspirale durch die beständige Ausweitung technischer Machbarkeit *neu aufgeworfen* werden, ist nicht ausreichend, um die im engeren Sinne wiederkehrenden Wertungskonflikte verständlich zu machen und einen Komplex menschlicher und politischer Praxis aus sich heraus zu umreißen. Als durchweg technisiertes Sicherheitshandeln implizieren Fluggastkontrollen bei der moralphilosophischen Bewertung von (nicht-)intendierten Folgen zwar durchaus typische anwendungsbezogene Herausforderungen im Sinne einer Technikethik, doch bleibt der relevante Entscheidungskontext noch unbeachtet.⁵⁹

Wie ich oben bereits ausgeführt habe, gehen Bereichsethiken auf die Annahme zurück, dass größere Komplexe menschlicher Praxis jeweils spezifische Charakteristika teilen – etwa im Sinne habitualisierter Denk- und Handlungsweisen –, weshalb sie einer eigenständigen normativen Analyse zugänglich sind (NIDA-RÜMELIN 2005c: 63). Eine moralpragmatische Bereichsethik möchte ich dabei dahingehend verstehen, dass sie auf individuelle oder kollektive Handlungsbereiche abzielt, in denen ähnliche habitualisierte Wertungen vollzogen werden und bei denen routiniertes Handeln wiederkehrend ähnliche Wertungskonflikte aufwirft. Eine moralpragmatische Bereichsethik soll die politisch-gesellschaftliche Selbstverständigung vorstrukturieren, die jeweils situativ geleistet werden soll – mit Blick auf die oben eingeführte Metapher des Kartographierens konnte man hierbei von einer Auswahl des Kartenbereichs sprechen.

Die Bereichsethik umgrenzt dabei das *Feld*, innerhalb dessen die von einer anwendungsorientierten Ethik erwarteten Orientierungs-, Strukturierungs- und Leitungsfunktionen eingelöst werden sollen. Unter Rückgriff auf Bernhard Waldenfels' (2013: 57–68) Begrifflichkeiten⁶⁰ lässt sich dabei bestimmen, dass die pragmatische Forderung nach einer situativen Verortung moralischer Wertungskonflikte letztlich noch nicht ausreicht, um die jeweils als lebendig erlebten

⁵⁹ Bereichsethiken können sich natürlich durchaus auch überschneiden, was deutlich wird, wenn wir Medizinethik und Wissenschaftsethik gegenüberstellen. Gerade im Bereich der medizinischen Forschung können wir hier große Schnittmengen bei Fragestellungen und Methoden feststellen. Ohnehin müssen technikethische und sicherheitsethische Überlegungen bei der Betrachtung von Fluggastkontrollen keinesfalls streng getrennt werden.

⁶⁰ Bernhard Waldenfels entwickelt die nachfolgenden, im Text hervorgehobenen Begriffe mit Blick auf einen philosophischen Zugriff auf menschliches Reden und Handeln, welcher „das maßgebliche Ordnungsgeschehen, das jeder Anwendung normativer Regeln vorausgeht,“ möglichst wenig verdeckt, denn die „einseitige Fixierung des Blicks auf Geltungsfragen tendiert dazu, die Zwielfichtigkeit der Ordnung in ein künstliches Licht zu tauchen, das die Herkunft der Ordnung und deren Eigenzwänge vergessen macht“ (WALDENFELS 2013: 56). Die Begrifflichkeiten eignen sich deshalb aus moralpragmatischer Perspektive hervorragend dazu, die eignen Vorgriffe und Verengungen, ohne die eine Theoriebildung nie auskommen kann, möglichst transparent zu halten. Das Verständnis von Theorien und Begriffen im Pragmatismus als bewusst hervorgebrachte intellektuelle Werkzeuge wird dadurch nochmals unterstrichen.

Konflikte eindeutig zu fassen. Deweys Begriff der Situation gleicht dabei Waldenfels' Feldbegriff, den dieser als einen „innerlich gegliederte[n], flexibel nach außen hin abgegrenzte[n] Erfahrungsbereich“ definiert, in dem sich je nach *Thema*⁶¹ bestimmte Erfahrungsmöglichkeiten anbieten und andere in den Hintergrund rücken.

Über die Setzung des Themas bestimmt sich nach Waldenfels (2013: 57–68) auch die *Relevanz* bestimmter Problemkonstellationen – einige Wertungskonflikte werden als lebendig erlebt, andere werden an den *Rand* gedrängt. So ließen sich Prozesse der Fluggastkontrolle beispielsweise auch unter arbeitsrechtlichen oder gewerkschaftlichen Gesichtspunkten betrachten – beides Themen, deren Eigenberechtigung durch die häufigen Streiks beim Sicherheitspersonal immer wieder aufgezeigt wird. In der Setzung des Themas dieser Arbeit als technisches Handeln im Bereich der öffentlichen Sicherheit schlägt sich somit ein bestimmtes Erkenntnisinteresse nieder, das es erlaubt, einige habitualisierte Denk- und Handlungsweisen und einige Wertungskonflikte als *typisch* zu bezeichnen und somit zu implizieren, dass sie in ähnlichen Situationen immer wieder als relevant erlebt werden.⁶² Andere Wertungskonflikte wie etwa diejenigen, die sich im Kampf um fairere Arbeitsbedingungen für das Sicherheitspersonal manifestieren, rücken als beiläufige Probleme aus dem Blick. Sie werden *für diese Arbeit* weniger relevant – was aber nicht bedeutet, dass ihnen insgesamt keine gesellschaftspolitische Bedeutung zukäme. In der expliziten Re-konstruktion von Wertungskonflikten unter dem Thema der staatlichen Gewährleistung öffentlicher Sicherheit mache ich für meine Arbeit somit die notwendigen Vorgriffe und Vereinfachungen mit Blick auf mein Erkenntnisinteresse ausdrücklich (in Deweys Worten: *deliberate omissions for the purpose of the inquiry in hand*).

In der Folge will ich zur weiteren Explizierung des Themas eine Arbeitsdefinition für ‚öffentliche Sicherheit‘ vorschlagen und damit auch zu einer für die Sicherheitsforschung insgesamt völlig zu Recht geforderten transparent kommunizierten Selbstklärung beitragen:

„Es bedarf eines klar kommunizierten Begriffs von Sicherheit. Dieser muss und kann nicht einheitlich sein, aber die jeweilige Sichtweise sollte ausgearbeitet genug sein, dass sie nicht einfach ein beliebig zu füllendes Korsett darstellt. Wer zu Sicherheit forscht – gleich ob im Zusammenhang mit technischen Innovationen für die Sicherheit oder im Rahmen eines kritisch orientierten Ansatzes (z.B. in den Sozialwissenschaften) – braucht einen definierten Begriff.“ (ZURAWSKI 2015: 105)

⁶¹ Philosophiehistorisch führt Waldenfels (2013: 59) diese Bestimmung des Konzepts ‚Thema‘ über Husserl und Aron Gurwitsch zurück auf James – und damit letztlich auf einen klassischen amerikanischen Pragmatisten, auf den sich, wie in Abschnitt 1.2 deutlich wurde, auch Dewey beruft.

⁶² Hierin lässt sich somit auch ein Tauglichkeitskriterium für die thematische Setzung in dieser Arbeit formulieren, indem kritisch nachgefragt wird, ob die hier identifizierten Problemkonstellationen auch tatsächlich immer wieder in Bezug auf die gesellschaftspolitische Debatte über Prozesse der Fluggastkontrollen relevant werden.

Wollen wir den Bereich einer solchen Ethik für öffentliche Sicherheit inhaltlich genauer bestimmen, so müssen wir feststellen, dass die Ausführungen zur historisch-politischen Genese des Begriffs ‚öffentliche Sicherheit‘ in Abschnitt 2.1.1 noch keine ausreichende Klarheit bringen: Zwar wurde hier die historische Ausdifferenzierung von verschiedenen Sicherheitsbegriffen nachgezeichnet, das Konzept ‚Sicherheit‘ selbst blieb jedoch noch unterbestimmt. Bei der Suche nach einem semantischen Kern von ‚Sicherheit‘ wies Kaufmann noch 1973 darauf hin, dass sich „im Schrifttum und sogar in den Wörterbüchern kaum irgendwelche Versuche [finden], das Wort Sicherheit näher zu bestimmen. Sein Sinn wird in der Regel als selbstverständlich vorausgesetzt“ (KAUFMANN 1973: 5). Die Situation hat sich – nicht zuletzt durch Kaufmanns grundlegende Arbeit – ein Stück weit gewandelt, sodass wir uns heute auf eine gewisse begriffliche Basis beziehen können.⁶³ Gängig wurde hier der Rückgriff auf das Englische, und die damit einhergehende Differenzierung von ‚Sicherheit‘ in *safety* (technische Betriebssicherheit), *certainty* (erkenntnisbezogene Gewissheit) und *security* (politisch-soziale Sicherheit).⁶⁴ Allerdings müssen wir feststellen, dass auch diese Differenzierung für eine inhaltliche Bestimmung von ‚öffentlicher Sicherheit‘ nur begrenzt erhellend ist. Es bietet sich daher an, den Blick zunächst weg von verschiedenen Phänomenen und Politikfeldern der Sicherheit und hin zum Begriff selbst zu richten, um im ersten Schritt eine gewisse Klarheit darüber zu gewinnen, worüber wir eigentlich bei Sicherheit sprechen.

Einen ersten Anhaltspunkt bietet dabei die in der Literatur häufig erwähnte etymologische Herkunft des Wortes Sicherheit vom lateinischen *sine* (bzw. *se-*) *cura*, ohne Sorge. Es bezeichnet ursprünglich einen „Seelenzustand, der als Freiheit von Schmerz und Unwohlsein die Voraussetzung eines glücklichen Lebens ist“ (MAKROPOULOS 1995: 745) und kann auf Cicero und den Kontext der stoischen Ethik zurückgeführt werden (GANDER 2013: 987). Bei aller Vorsicht, die man bei etymologischen Herleitungen von vermeintlich ‚tieferliegenden‘ Bedeutungen grundsätzlich walten lassen muss, kann die Wortherkunft hier doch einiges zum Verständnis beitragen. Zunächst einmal wird die sich bis heute durch-

⁶³ Kaufmann selbst nähert sich dem Begriff, indem er gebräuchliche semantische Bestimmungen und Gegenbegriffe von ‚sicher‘ sammelt, gruppiert und fremdsprachigen Synonymen zuordnet (KAUFMANN 1973: 50–51). Dabei wird vor allem deutlich, wie vielschichtig ‚Sicherheit‘ letztlich ist.

⁶⁴ Beispielhaft kann hier etwa Bonß (2010: 35) genannt werden. Diese Trennung wird jedoch im Alltagssprachlichen Englischen kaum so konsistent durchgehalten, wie in deutschsprachigen Forschungsbeiträgen zum Teil suggeriert wird. Das wird etwa an dem Begriff ‚public safety‘ deutlich, der auch Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung umfasst. So debattiert man in den USA gängigerweise darüber, ob bestimmte Formen der Terrorismusbekämpfung das Land *safer* machen, nicht *more secure*. Auch bei Kaufmann (1973: 50–51) wird deutlich, dass es eine ganze Reihe von Einzelbedeutungen gibt, für die zwei der genannten englischen Begriffe geläufig sind.

ziehende Vieldeutigkeit und Komplexität des Begriffs ‚Sicherheit‘ aus dieser Herleitung verständlich, denn ihr gemäß sind alle möglichen Gründe und Situationen der Sorge potentiell auch Bereiche, in denen Sicherheit als Zielvorstellung eine Rolle spielen kann. Mit dem Rückgriff auf die Sorge können wir dabei auch für die heutige Verwendung von ‚Sicherheit‘ ganz unterschiedliche Aspekte unterscheiden: Die Vielzahl an Relationen des Sicherheitsbegriffs, die Philippe Merz (2010: 277) herausstellt, (mindestens sechs: wer/was, wen, weshalb, wie, welche Folgen, vor wem) ergibt sich letztlich aus der Komplexität des Begriffs des ‚Sorgens‘, einmal im Sinne von ‚sich sorgen‘ (wer sorgt sich worum, wie sehr und vor wem bzw. vor was), dann aber auch in der Wendung zum Handeln, im ‚Sorge tragen‘ (für wen, weshalb, wie, mit welche Folgen für wen bzw. für was).

Durch die etymologische Bestimmung von Sicherheit als ‚Abwesenheit von Sorge‘ wird zudem auch einsichtig, inwiefern der Begriff ‚*securitas*‘ im Kontext der christlichen Theologie im Mittelalter noch normativ und semantisch doppeldeutig gebraucht werden konnte. Nämlich einerseits moralisch positiv konnotiert als Glaubensgewissheit (*securitas* wurde hier synonym zur *certitudo* gebraucht), andererseits aber auch im Sinne einer Versuchung zur Sorglosigkeit, sich also fälschlicherweise aufgrund von weltlicher Stärke auch vor Gott sicher zu fühlen (CONZE 1984: 832; KAUFMANN 1973: 54). In dieser negativen zweiten Bedeutung spiegelt sich wider, dass die bloße Abwesenheit von individueller oder kollektiver Sorge nicht per se positiv oder negativ gewertet werden kann – sie bleibt ambivalent. Die negativ konnotierte Bedeutung im Sinne eines grundlosen oder trügerischen Sicherheitsgefühls ging im Laufe der Zeit allerdings verloren, sodass ‚Sicherheit‘ heute semantisch zunächst und zumeist rein positiv als ‚sich wirklich nicht sorgen müssen‘ begriffen wird. Hierbei wird deutlich, dass der argumentative Gebrauch von ‚öffentliche Sicherheit‘ demnach immer auf komplexe Urteils- und Wertungszusammenhänge verweist, welche auch schon die Setzung von Adäquatheit und Begründetheit dieser Urteile und Wertungen vorwegnehmen – öffentliche Sicherheit erscheint uns im Alltagssprachlichen Verständnis deshalb als Verweis auf einen objektiv bestimmbarer Zustand.

Um uns diesen komplexen Urteils- und Wertungszusammenhängen ein Stück weit zu nähern, können wir bei ‚Sicherheit‘ im Sinne einer ‚begründeten Abwesenheit von Sorge‘ verschiedene Aspekte analytisch unterscheiden: Zunächst verweist der Begriff auf die eng mit Sicherheit verknüpfte Wertschätzung des Umsorgten im Sinne einer individuellen und kollektiv geteilten Vorstellung darüber, was *schützenswert* ist (Deweys⁶⁵ *holding precious*). Weiterhin verweist der Begriff auf den erlebten Genuss von Sicherheit (Deweys *enjoying*), also auf Gefühle des Geschütztseins. Hierbei fungiert ‚Sicherheit‘ als Gegenbegriff zur Angst und impliziert in sehr basaler Hinsicht immer auch ein Selbstverhältnis, das auf dem „Vertrauen in

⁶⁵ Zur begrifflichen Differenzierung der Werterfahrung in Deweys Wertungstheorie siehe Abschnitt 1.2.2.

eigene Kraft und Konstanz“ beruht (ANGEHRN 1993: 220). Wir können diese Gefühle des Geschütztseins vielleicht etwas antiquiert als ‚Geborgenheit‘⁶⁶, ‚Gemütsruhe‘ oder ‚Seelenfrieden‘ bezeichnen; bezogen auf das Selbstverhältnis können sie als individuelle oder kollektive „Haltung des Vertrauens“ bestimmt werden, im umfänglichen Sinne gar als Haltung des „Weltvertrauens“ (GANDER 2013: 987). Zudem verweist ‚Sicherheit‘ auch auf *Urteile* über eine Situation, und damit – wie oben ausgeführt – auf Fragen der individuellen und kollektiven Gewissheit bzw. der adäquaten Interpretation von Wirklichkeit. Letztlich verweist der Begriff noch auf einen *Willen* zur Gewährleistung von Sicherheit, das heißt auf die individuelle oder kollektive Motivation (Deweys *affective-motor*), es nicht nur bei einer Beobachtung einer Situation zu belassen, sondern Prozesse ins Werk zu setzen, die Sicherheit verbürgen sollen. Hierin manifestieren sich sodann zugleich auch habitualisiert oder reflektiert vollzogene Abwägungen im Hinblick auf andere Wertvorstellungen (Deweys *appraising*), die mit der Verbürgung von Sicherheit in Konflikt treten, das heißt die nicht gleichzeitig verfolgt werden können – man denke hier etwa an den Schutz von privaten Lebensbereichen.

Diese verschiedenen Aspekte des Sicherheitsbegriffs stehen natürlich keineswegs isoliert für sich: Wir können mit Dewey von so etwas wie einer inneren Dynamik des Sicherheitsdenkens sprechen, also von spezifischen Zusammenhängen zwischen der Bestimmung des Schützenswerten, dem beabsichtigten Gefühl des Geschütztseins sowie dem adäquaten Urteil über die Bedrohung und die Sicherheitsmaßnahmen, welche eine ganz eigene Dynamik in sich tragen, weil sie bestimmte Wertabwägungen implizieren sowie Entschlüsse zu Handlungen motivieren. Als Triebmoment dieser Dynamik können wir dabei auf ein eventuell anthropologisch-konstantes *Streben* verweisen, die wahrgenommene Sorge zu überwinden und entsprechend Sorge tragen zu *wollen*, um in den Genuss eines Zustands der Abwesenheit von Sorgen zu kommen.⁶⁷

Diese dynamischen, zum Teil eigenlogischen Übergänge lassen sich beispielhaft am Denken Hobbes’ deutlich machen, der bekanntlich seinen Ausgang von

⁶⁶ Kaufmann (1973: 141–142) vertritt die spannende These, dass wir es beim Gefühl der Geborgenheit mit einem „vorneuzeitlichen Bewusstseinszustand“ zu tun haben, der durch die soziokulturellen Bedingungen der Moderne untypisch geworden ist. Sicherheit muss deshalb, ganz wie Bonß (2010) dies auch explizit vollzieht, als Problem der Moderne diskutiert werden.

⁶⁷ Auch Gander (2013: 985–990) hebt dieses „Streben nach Sorglosigkeit“ als anthropologisches Grundbedürfnis hervor. Angehrn (1993: 240) lässt den Status letztlich offen, hält aber fest, dass selbst aus einem als anthropologisch konstant angenommenen Streben nicht so etwas wie eine existentielle Norm zur Abschaffung von Unsicherheiten abgeleitet werden kann. Insgesamt scheint mir in diesem Zusammenhang Heideggers Begriff der Sorge in *Sein und Zeit* recht erhellend, insbesondere seine Ausführungen zu den Phänomenen Wollen, Wünschen, Hang und Drang (HEIDEGGER 2001: 191–196). Dies gilt auch dann, wenn wir den Schritt zu einer fundamentalontologischen Interpretation der Sorge an dieser Stelle nicht mitgehen wollen, da es uns hier um eine Klärung der auf ontischer Ebene zu verstehenden ‚öffentlichen Sicherheit‘ geht.

dem Urteil nimmt, die Gleichheit der Menschen zeige sich gerade darin, dass sich niemand ganz auf eigene Stärke und Klugheit verlassen könne, denn selbst noch der Schwächste könne ihn oder sie mit Hilfe einer List oder zusammen mit Verbündeten töten (HOBBS 1958: 105). Hier wird die Angst um das eigene Leben verstanden „als einzigen Affekt, „auf den man zählen kann““ (ANGEHRN 1993: 224); über sie rechtfertigt Hobbes zur Erlangung des Seelenfriedens die nahezu vollständige Unterwerfung unter den Leviathan – freilich zuungunsten des Schutzes vor dessen Willkür. „Zum Paradox des Sicherheitsstrebens gehört, daß es in seinen Auswirkungen gegen sich selber umschlägt ... Im Sozialen kann die Einrichtung hoheitlicher Sicherheitsinstanzen den Zweck ihrer Einsetzung gefährden“ (ANGEHRN 1993: 224). Wie oben deutlich gemacht, schlägt begriffshistorisch Hobbes' Angst vor den Anderen im Konzept der Rechtssicherheit in die gleichzeitige Angst vor der Übermacht des Staates um. Hierfür ließen sich wiederum ähnliche Dynamiken beschreiben.

Weil sich diese Dynamiken aber immer über habitualisierte Denkhaltungen und Handlungen entfalten, unterliegen sie dem historischen Wandel. Merz hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass wir unterscheiden müssen „zwischen der strukturellen Allgegenwart des Sicherheitsbedürfnisses und der inhaltlichen Varianz dessen, was unter ‚Sicherheit‘ je verstanden beziehungsweise als sicher erlebt wird“ (MERZ 2010: 276; vgl. auch GANDER 2012: 89). Die Art und Weise, in der sich diese Dynamik jeweils entfaltet, ist also keineswegs anthropologisch determiniert: Welche Dinge, Menschen oder sozialen Gegebenheiten wir konkret als schützenswert erleben und umsorgen; wie und mit welchen Begriffen wir über Sicherheit urteilen; welche persönlichen oder kollektiven Entschlüsse zur Gewährleistung von Sicherheit dadurch konkret motiviert werden; ob die Umsetzung dieser Entschlüsse in einem Gefühl der Abwesenheit einer bestimmten Sorge mündet – derartiges ist dem Menschen keineswegs eingeschrieben, sondern ist ganz entscheidend mitbedingt durch lebensweltliche Erfahrungszusammenhänge (GANDER 2013: 984–985). Der Bereich der Sicherheitsethik verweist dadurch immer auch auf einen spezifischen kulturellen Anwendungskontext. Ammicht Quinn und Rampp (2009) etwa betonen implizit solche kulturellen Zusammenhänge, wenn sie Sicherheitsdiskurse auf unterliegende Angstdiskurse zurückführen.

Und doch wird durch die Beschreibung der Dynamik des Sorgens in der Doppelbedeutung von ‚sich sorgen‘ und ‚Sorge tragen‘ deutlich, dass, wenn diese tatsächlich zu jeder menschlichen Existenz gehört, es nie einen Zustand vollkommener Sorgenfreiheit, also vollkommener Sicherheit geben kann. Der sorgenfreie Zustand muss schon deshalb immer Idealvorstellung bleiben, weil immer noch die letzte Sorge bleiben muss, das Gefühl der Sicherheit könnte sich am Ende doch als trügerisch herausstellen. Dieser Umstand lässt uns deshalb auch dort noch nach Unsicherheiten suchen, wo wir schon sehr viel für Sicherheit getan haben und wo wir uns nach rational-objektivierbaren Maßstäben sicher fühlen dürfen.

Kommen wir aber zurück zum ursprünglichen Anliegen dieses Abschnitts, den Bereich einer Ethik der öffentlichen Sicherheit inhaltlich abzustecken, so stellt sich angesichts der Vieldeutigkeit des Begriffs ‚Sicherheit‘ und der Vielzahl an Möglichkeiten, über den Begriff der ‚Sorge‘ sicherheitsrelevante Bezüge herzustellen, letztlich folgende Frage: Können wir bei Sicherheit im Allgemeinen oder bei öffentlicher Sicherheit im Speziellen überhaupt weitere inhaltliche Bestimmungen treffen – oder handelt es sich nicht vielmehr notwendig um ein Thema, das alle Bereiche des menschlichen Lebens *potentiell* zum Gegenstand hat?

In einem gewissen Sinn wäre eine solche Offenheit für verschiedenste Phänomene der Sicherheit gewiss sinnvoll: Je mehr wir den Blick weiten, desto unwahrscheinlicher wird es, dass wir wichtige Aspekte der öffentlichen Sicherheit ignorieren. Genau hier liegt aber auch eine große Gefahr: Bereichsethiken sollen ja, wie oben beschrieben, für bestimmte Felder menschlichen Handelns typische Wertungskonflikte verständlich machen und so eine Orientierungshilfe bieten. Genau dieser Zuschnitt auf bestimmte Handlungsfelder würde aber verloren gehen, wenn wir mit dieser allzu breiten Definition von Sicherheit versuchen würden, den Bereich der öffentlichen Sicherheit zu bestimmen.

Es ist allerdings auch keineswegs so, dass wir, wenn wir uns fragen, was denn nun konkret Gegenstand einer Ethik für öffentliche Sicherheit sein könnte, völlig orientierungslos wären, denn wir können durchaus gewisse prototypische⁶⁸ Problemfelder einer solchen Ethik bestimmen. Unter der Zuhilfenahme der historisch-politischen Abgrenzung öffentlicher Sicherheit von sozialer und äußerer Sicherheit können solche Prototypen helfen, eine inhaltlich spezifischere Arbeitsdefinition von ‚öffentliche Sicherheit als Bereich einer Ethik‘ zu entwerfen. Im Folgenden werde ich hierfür vier prototypische Bestimmungen des Gegenstandsbereichs der öffentlichen Sicherheit herausarbeiten, innerhalb derer sich dann die ethische Problematisierung und Reflexion bewegen wird. Die einzelnen Bestimmungen und Setzungen bei einer solchen Arbeitsdefinition müssen gemäß der pragmatischen Ausrichtung meiner Arbeit freilich *vorläufig* sein. Sie gründen in den bisher dargelegten Überlegungen zum Begriff ‚Sicherheit‘ und in der historisch-politischen Abgrenzung der öffentlichen Sicherheit von anderen Sicherheitsbereichen, müssen sich aber im weiteren Verlaufe dieser Arbeit dann weiter spezifizieren lassen und grundsätzlich als offen für Kritik und Revision betrachtet werden.

Eine erste Bestimmung können wir darin finden, dass wir bei öffentlicher Sicherheit offenbar vor allem an *kollektive* Sorgen denken, etwa im Sinne der allgemeinen Sicherheit vor Flugzeugentführungen – im Gegensatz zur rein indivi-

⁶⁸ Die *prototype theory* wurde in den 70er Jahren insbesondere von Eleanor Rosch (1973) entwickelt. Kernthese ist dabei, dass sich Menschen bei der Kategorisierung nicht an abstrakten Kernbedeutungen orientieren, sondern vielmehr an prototypischen Vertretern. Kategorisierungen laufen deshalb kognitiv zumeist graduell und nicht binär ab, das heißt es gibt bessere und schlechtere Vertreter einer semantischen Kategorie.

duellen Sorge, selbst Opfer einer solchen Entführung zu werden. Kollektiv sind die Sorgen dabei nicht, weil sie nicht individuelle Personen betreffen würden, sondern weil ‚das Sorgen‘ – in seiner Doppelbedeutung – als eine kollektive, das heißt insbesondere als *staatliche* Aufgabe und somit als *gesellschaftspolitisches Problem* wahrgenommen wird. Begründen lässt sich diese Bestimmung dadurch, dass sich hierin die im Abschnitt 2.1.1 schon deutlich gewordene Rolle des Staates als dem Garant für öffentliche Sicherheit zeigt.

Zweitens betreffen Problemfelder der öffentlichen Sicherheit weniger Fragen der technischen Betriebssicherheit. Die Frage danach, ob ein bestimmter Flugzeugtyp technisch sicher genug ist, um als Passagierflugzeug zu dienen, ist kein prototypisches Problem öffentlicher Sicherheit. Auch die Sicherheit vor den Folgen von Naturkatastrophen wird in erster Linie nicht derart wahrgenommen. Im Feld der öffentlichen Sicherheit befassen wir uns dagegen primär mit Sorgen, *die mehr oder weniger direkt mit antizipiertem⁶⁹, bewusstem Handeln von Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen in Verbindung stehen*. Dies könnte etwa die Sorge vor der Sabotage von Flugzeugen, vor terroristischen Anschlägen oder vor nächtlichen Überfällen im Stadtpark sein. Wie in Abschnitt 2.1.1 deutlich wurde, liegt diese Bestimmung darin begründet, dass sich die Legitimierung von Staatlichkeit und insbesondere die Monopolisierung der Staatsgewalt viel weniger auf die Gewährleistung von Sicherheit *allgemein* stützt, sondern im Kern auf die Gewährleistung von Sicherheit *vor den Anderen* – und zwar innerhalb eines territorial-staatlichen Gebildes.

Diese Einschränkung auf *innerstaatliche* Sicherheit ist freilich mit einigen Problemen belastet, weil die Abgrenzung der beiden Aspekte von Sicherheit durch die zunehmende Vermischung von polizeilichen und militärischen Aufgaben sowie durch die zunehmende faktische Ununterscheidbarkeit von organisierter Kriminalität, Terrorismus und militärischer Bedrohung kaum noch durchgängig möglich ist. Hier wird noch zu klären sein, ob die Differenzierung der klassischen *militärischen* Sicherheitspolitik von Fragen der Gewährleistung *innenpolitischer* Sicherheit für unseren konkreten Anwendungsfall der Fluggastkontrollen zu halten ist oder nicht.

Drittens stehen im Bereich der öffentlichen Sicherheit primär Fragen der *fundamentalen* Sorge im Zentrum. Eine Ethik für öffentliche Sicherheit wird sich also nicht so sehr auf die Abwendung von Sorgen im Sinne von bloßen Unannehmlichkeiten beziehen. Vielmehr sind in diesem Bereich tiefgreifende Ängste relevant, verstanden als eine Sorge um Leib, Leben, seelische Gesundheit oder um fundamentale Werte – etwa auch die Erhaltung eines bestimmten kulturellen Lebensstils. Einer Ethik der öffentlichen Sicherheit geht es also nicht um die Sorge vor negativen Auswirkungen allgemein, sondern primär um die Sorge vor

⁶⁹ Auf die Zukunftsbezogenheit von Sicherheit geht auch schon Kaufmann (1973: 156–176) ein. In unserem Kontext ist sie vor allem in Bezug auf die Gewährleistung von Verlässlichkeit zukünftiger Handlungen Anderer interessant. Siehe hierzu auch Abschnitt 2.1.3.

Ereignissen und Entwicklungen, die *als katastrophal wahrgenommen* werden – etwa vor der scheinbaren Ausweitung der Gewaltkriminalität oder vor folgenreichen Terroranschlägen. Begründen lässt sich diese Bestimmung nicht durch eine bloß größer empfundene Dringlichkeit, so als wenn größere Sorgen prototypischer wären als andere Sorgen. Vielmehr drückt sich darin die Aufwertung von Leib, Leben und Person – und über diese insbesondere auch Eigentumsrechte⁷⁰ – zu fundamentalen Gütern staatlicher Sorge aus, die in Folge der oben angesprochenen Menschenrechtsbewegung den Rechtsstaat prägt. Der Rekurs auf derartige Fundamentalwerte dient deshalb oftmals auch der Legitimation in Prozessen der sogenannten Versicherheitlichung (BUZAN u. a. 1998: 24).

Die vierte inhaltliche Bestimmung bezieht sich schließlich darauf, dass der Gegenstandsbereich einer Ethik für öffentliche Sicherheit eine kritische Reflexion über dieses kollektive bzw. staatliche Sorgen leisten können muss. Aus moralpragmatischer Perspektive heißt das, sie muss die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit als *moralische Situation* im Sinne Deweys begreifen und muss diesbezüglich Denkfiguren nachzeichnen und stabilisierte Überzeugungen hermeneutisch aufarbeiten, Wertvorstellungen dabei multiperspektivisch und unter Rückgriff auf gängige normative Konzepte aufzeigen, nicht auflösbare Wertungskonflikte verständlich machen sowie gesellschaftliche und individuelle Folgen und Nebenfolgen abschätzen können. Gerade die Multiperspektivität dieser Reflexionsleistung ist zu betonen, denn erst unter der Berücksichtigung unterschiedlicher argumentativer Positionen kann ein umfassendes Bild entstehen, wo im jeweiligen kulturellen Kontext die zentralen Wertungskonflikte liegen und für wen bzw. für welche Werte überhaupt Sicherheit gewährleistet wird. So kann auch die oben bereits erwähnte ideologiekritische Aufgabe einer Sicherheitsethik eingelöst werden, denn diese erlaubt uns mit einiger Distanz möglichst umfassend danach zu fragen, was wir eigentlich bereit sein wollen, für vermeintlich ‚mehr Sicherheit‘ aufzugeben. Moralpragmatisch lässt sich diese Frage dabei derart wenden, dass nicht die Auflösung der Wertungskonflikte das Ziel ist, sondern die Ermöglichung einer bewussten politischen Entscheidung innerhalb demokratischer Prozesse darüber, welchen Charakter unsere Gesellschaft haben soll und ob wir wirklich in einer Gesellschaft leben wollen, die eine bestimmte Entscheidung trifft.

Der Gegenstandsbereich der Sicherheitsethik lässt sich zum Zwecke einer vorläufigen Arbeitsdefinition demnach folgendermaßen zusammenfassen: *Öffentliche Sicherheit als Gegenstandsbereich einer moralpragmatischen Sicherheitsethik lässt sich dadurch eingrenzen, dass wir es im prototypischen Sinne mit der moralischen Deliberation hinsichtlich gesellschaftspolitischer Wertungskonflikte bei der rechtsstaatlichen Abwendung von kollektiven fundamentalen Sorgen zu tun haben, die in antizipierten (nicht zwischenstaatlich-*

⁷⁰ Bekanntlich gehört das Recht auf Eigentum bei Locke (1992: II, 5. Kapitel) zum naturrechtlichen Fundament seiner Staatstheorie, die sich bis heute für die Legitimation und Begrenzung staatlicher Gewalt als enorm wirkmächtig erweist.

militärischen) Handlungen Einzelner oder Gruppen von Einzelnen gründen. Unter gesellschaftspolitischen Wertungskonflikten sollen dabei nicht auflösbare Konflikte in Bezug auf kulturell habitualisierte Wertungen, Absichten und Überzeugungen verstanden werden, welche gesellschaftlich bestimmte Abwägungen sowie Handlungen zur Adressierung dieser Sorgen zum Teil eigendynamisch motivieren. Die moralische Deliberation zielt darauf ab, eine möglichst umfassend informierte, abwägende Entscheidung innerhalb demokratischer Prozesse mit Blick auf die Leitfrage zu ermöglichen, welchen Charakter unsere Gesellschaft haben soll.

2.1.3 Antizipierte Angriffe durch Fluggäste als fundamentale Sorge

Aufbauend auf dieser thematischen Begriffsarbeit können wir uns nun konkret dem Anwendungsfall der Herstellung öffentlicher Sicherheit *durch Fluggastkontrollen in der zivilen Luftfahrt* zuwenden. Der Anlass für diese Kontrollen besteht letztlich in der Antizipation eines möglichen Angriffs durch Fluggäste auf das Flugzeug bzw. auf die anderen Insassen. Fragen der Betriebssicherheit von Flugzeugen spielen in Bezug auf Fluggastkontrollen – ganz im Sinne unserer Arbeitsdefinition von Sicherheit – hingegen keine Rolle (KÖLLE u. a. 2011: 38). Ebenso wenig sind hierbei Fragen hinsichtlich verschiedener Grenzkontrollregime oder Zollangelegenheiten relevant, denn beide betreffen Formen von Sicherheitshandeln, die in aller Regel erst *nach* der (sicheren) Landung des Flugzeugs greifen.

Geschichtlich gesehen ist das Phänomen eines Angriffs durch einen Passagier dabei keineswegs neu, sondern begleitet die zivile Luftfahrt seit ihren Anfängen – die erste Entführung eines zivilen Flugzeugs fand bereits 1931, der erste Sprengstoffanschlag 1932 statt.⁷¹ Historisch lässt sich sehr gut zeigen, dass die häufig gemachte Identifizierung von Angriffen auf die zivile Luftfahrt als Akte des politisch oder religiös motivierten Terrorismus zu kurz greift. Migration, insbesondere über die Grenzen des Eisernen Vorhangs hinweg, war während der Zeit des Kalten Krieges bis in die 1990er hinein eine der zentralen Beweggründe für Flugzeugentführungen. Diese gewaltsame Form der Migration über den Eisernen Vorhang hinweg fand dabei in beide Richtungen statt. Über 220 Mal wurde allein zur Überwindung des Reiseverbots aus den USA nach Kuba versucht, eine Maschine zu entführen – zumeist ohne dass dies tödlich endete (GERO 1999: 22–48). Von Migration abgesehen lassen sich aber auch eine ganze Reihe von klassischen kriminellen Akten ausmachen:

„Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre erreichten derartige Verbrechen – die den Täter (oder jemand anderen) schnell reich machen sollten, indem z.B. ein Flugzeug ge-

⁷¹ Unter reißerischem Titel hat David Gero (1999) eine populärwissenschaftliche Auflistung von „Anschlägen und Flugzeugentführungen seit 1931“ veröffentlicht, die mit anderen Quellen, etwa der “Timeline of airliner bombing attacks” (WIKIPEDIA.ORG 2015a) und der “List of aircraft hijackings” (WIKIPEDIA.ORG 2015b) bei den genannten Punkten im Wesentlichen konsistent ist.

sprengt wurde, um eine ansehnliche Versicherungsprämie einstreichen zu können – ein kritisches Ausmaß. Sie wurden in Nordamerika zu einer ähnlichen Bedrohung des sicheren Luftverkehrs wie Zusammenstöße in der Luft oder schlechte Wetterbedingungen ... Derartige Attentate fanden fast ein Jahrzehnt lang immer wieder statt.“ (GERO 1999: 94)

Beide Varianten des Versicherungsbetrugs kamen dabei vor – die eines vertuschten Selbstmordes zur Auszahlung der Prämie an Angehörige, oder aber diejenige der bewussten Sprengung einer Maschine, in der Angehörige mit Lebensversicherung saßen. Auch die Geiselnahme von Passagieren zur Erpressung von Lösegeld war in den 70er Jahren ein vielfach versuchtes Schema – allein 17 Fälle können in der Kombination mit einem Fluchtversuch per Fallschirm genannt werden (GERO 1999: 94–95; 100–103). Ende der 60er Jahre bis nach Ende des Kalten Krieges, aber mit einem Schwerpunkt in den 70er und 80er Jahren, wurde die zivile Luftfahrt dann vermehrt Ziel von Terroranschlägen mit politischer oder religiöser Motivation, oftmals vor dem Hintergrund der Konflikte im Nahen Osten. Allein bis März 1974 können hier mindestens 37 Angriffe gezählt werden (GERO 1999: 66–93).⁷²

Bei Angriffen auf die zivile Luftfahrt durch Passagiere dominieren historisch gesehen relativ konstant drei grundsätzliche Strategien, nämlich die Flugzeugentführung, die Sprengung eines Flugzeugs sowie der Angriff auf Flughäfen (PRICE & FORREST 2012: 41). Fluggastkontrollen müssen dabei als Reaktion auf Angriffe im Sinne der ersten beiden Strategien begriffen werden, bei Angriffen auf Flughäfen (wie zuletzt der Anschlag auf den Brüsseler Flughafen im März 2016) müssen diese letztlich wirkungslos bleiben. Entsprechend geht es bei der Herstellung öffentlicher Sicherheit durch Fluggastkontrollen auch nicht generell um den Schutz vor Angriffen auf die zivile Luftfahrt, sondern ausschließlich um den *Schutz vor antizipierten Angriffen durch Personen, die sich unter den Passagieren befinden*.⁷³ Fluggastkontrollen sind somit Reaktionen auf bestimmte Formen von Angriffen, von denen angenommen wird, dass sie in dieser oder anderer Form durch andere Passagiere wiederholt werden können:

⁷² In dieser Kritik einer verengenden Zuspitzung der Fluggastkontrollen als ‚Anti-Terror-Maßnahme‘ wird auch nochmals deutlich, inwiefern wir es hier tatsächlich mit einem Phänomen der *öffentlichen*, nicht der *inneren* Sicherheit zu tun haben, die ich in Abschnitt 2.1.1 explizit voneinander abgegrenzt habe.

⁷³ Entsprechend können Fluggastkontrollen für sich genommen auch nicht alleine Sicherheit für die zivile Luftfahrt garantieren und werden etwa im deutschen Luftsicherheitsgesetz durch andere Maßnahmen – wie den Schutz des Flugzeugs vor Sabotage – ergänzt (LUFTSIG 2005: §§1–2). Auch Vorschriften für das Kabinenpersonal sowie die Sicherung der Cockpit-Türen gegen gewaltsames Eindringen flankieren die Fluggastkontrollen. Der Menge an Sicherheitsmaßnahmen unbenommen wird derzeit aber auch die vermehrte Verbreitung von Boden-Luft-Raketen unter nichtstaatlichen Akteuren wie diversen Rebellen Gruppen durch neue inner- und zwischenstaatliche Konflikte als großes Problem wahrgenommen (PRICE & FORREST 2012: 81). Auch andere Bedrohungen, wie etwa der Selbstmord des Co-Piloten auf dem Germanwings-Flug 9525 im März 2015 oder die Sorge vor Hackerangriffen auf die Bordcomputer, sind naturgemäß keine Bedrohungen, vor denen Fluggastkontrollen schützen können.

“The history of attacks on the air transportation industry shows that they are mainly focused on utilizing aircraft as a means of transportation, or hostage negotiation for monetary or political purposes by taking control of the aircraft either on the ground (commandeering), or when other people are on board and the doors are closed (hijacking); this was normally accomplished by intimidation with a weapon or explosive. Therefore, in an attempt to prevent this from happening, the industry stopped passengers or crew from bringing weapons or explosives on board or near an aircraft ... In some circumstances attackers have previously tried to intentionally bring down aircraft by placing explosive devices in their baggage and detonating them while the aircraft is airborne ... Finally some attackers have tried to take control of the aircraft and intentionally crash it into the ground or a specific location ...” (KÖLLE u. a. 2011: 38)

Aus diesen historischen Formen der Angriffe durch einzelne Passagiere oder eine kleinere Gruppe haben sich in der Hauptsache vier Bereiche für Kontrollmaßnahmen entwickelt: (1) die Passagiere, (2) das von ihnen mitgeführte Handgepäck, (3) das von ihnen aufgegebenes Gepäck sowie (4) transportierte Fracht, die sowohl auf dezidierten Frachtflügen, aber häufig auch auf Passagierflügen transportiert wird (KÖLLE u. a. 2011: 222). Mit ‚Fluggastkontrollen‘ werden dabei lediglich jene technikgestützten Kontrollmaßnahmen bezeichnet, bei denen Passagiere und ihr in die Flugzeugkabine mitgeführtes Handgepäck überprüft werden. Die Kontrolle von Fracht und aufgegebenem Gepäck wird hingegen gängigerweise gesondert behandelt (EU 2015: Anhang 4), insbesondere deshalb, weil hier nach anderen Gegenständen unter anderen Bedingungen gesucht wird. Entsprechend treten dabei typischerweise auch andere Wertungskonflikte auf.

Da die zivile Luftfahrt gewissermaßen seit Beginn als ein internationales Phänomen begriffen wurde, fanden erste Treffen zur grenzüberschreitenden Regulierung bereits deutlich vor dem ersten Weltkrieg statt. 1944 wurde mit dem Chica-goer Abkommen dann als Nachfolger der International Commission for Air Navigation die International Civil Aviation Organization (ICAO) gegründet, in der die nationalen Regierungen Leitlinien und Regulierungen bis heute aufeinander abstimmen. Unter dem Eindruck der sich stark häufenden kriminellen und zum Teil auch politisch motivierten Angriffe auf die zivile Luftfahrt wurden dann im März 1974 mit dem Annex 17 erstmals auch Sicherheitsstandards und die Empfehlung von Schutzmaßnahmen gegen ‚ungesetzliche Eingriffe‘ (*unlawful interference*) in die zivile Luftfahrt aufgenommen (ICAO 2015).

Mit Blick auf diese stark internationalisierte Koordination lässt sich die Frage aufwerfen, ob wir es bei Fluggastkontrollen tatsächlich mit *staatlichem* Sicherheitshandeln zu tun haben, oder ob wir ‚öffentliche Sicherheit‘ – wie in Abschnitt 2.1.2 bereits als Möglichkeit angedeutet – hier nicht eventuell in einem breiteren Verständnis fassen müssen. So argumentiert auch etwa Ulrich Beck in Bezug auf globale Risiken wie den Terrorismus:

“World risk society is forcing the nation-state to admit that it cannot live up to its constitutional promise to protect its citizens’ most precious asset, their security. The only solution to the problem of global terror – but also to the problems of financial risk, cli-

mate catastrophe and organized crime – is transnational cooperation. This leads to the paradoxical maxim that, in order to pursue their national interest, countries need to denationalize and transnationalize themselves.” (BECK 2002: 48)

Mit Becks Fokus auf die Risiken des internationalen Terrorismus lässt sich die Frage nach der Notwendigkeit eines transnational konzeptionalisierten Ansatzes zur Bewertung sicherlich bejahen, denn viele der Bedrohungen lassen sich nur in einem globalen Zusammenhang adäquat verstehen und ihnen wird bereits jetzt zum Teil über transnationale Kooperationen begegnet.

Allerdings lässt sich gleichzeitig festhalten, dass Fluggastkontrollen zwar international abgestimmt werden, die Verabschiedung neuer bzw. die Ergänzung bestehender Abkommen innerhalb der ICAO aber grundsätzlich einstimmig erfolgen muss. Die Prozesse der Fluggastkontrollen werden dabei gerade nicht transnational organisiert und durchgeführt, sondern bleiben hoheitliche Aufgabe, die von nationalstaatlichen Behörden auf Grundlage nationaler Gesetze – in Deutschland ist dies die Bundespolizei auf Basis des Luftsicherheitsgesetzes – definiert und durchgeführt⁷⁴ wird. Entsprechend definieren viele Staaten weitergehende Kontrollmaßnahmen in Staatenverbünden wie der EU, aber durchaus auch eigenständig für Flughäfen auf ihrem Territorium, wie etwa Großbritannien über sogenannte ‚strengere Maßnahmen‘ (*more stringent measures*) (UK GOVERNMENT 2012a: 3), welche über die EU-Mindeststandards hinausgehende Kontrollen beschreiben.

Zudem werden Fluggastkontrollen derzeit zwar häufig als Antiterrormaßnahme wahrgenommen, müssen sich aber – wie oben deutlich geworden ist – ganz allgemein gegen jegliche Form des ungesetzlichen Eingriffs in den Flugverkehr richten. Fluggastkontrollen müssen deshalb eher im Kontext der Kriminalitätsbekämpfung allgemein verstanden werden. Vor dem Hintergrund der starken Bindung an nationale Gesetzesgrundlagen und nationalstaatliche Behörden ist es deshalb passender, eine eher innenpolitisch ausgerichtete Perspektive auf die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit durch Fluggastkontrollen zu wählen, dabei aber immer auch den zwischenstaatlichen Kontext mitzudenken und den Blick für Maßnahmen zu öffnen, die in Ländern wie den USA bereits getestet oder praktiziert werden.

Bei der Einführung der Kontrollen standen dabei zunächst insbesondere Flugzeugentführungen im Fokus des Sicherheitshandelns:

“Initial passenger and carry-on baggage screening programs were designed to detect items commonly used by hijackers. The first passenger and baggage screening systems

⁷⁴ In Deutschland können im Rahmen der sogenannten ‚Beleihung‘ Aufgaben auch an geeignete Personen – etwa an geschulte Luftsicherheitsassistenten – übertragen werden. Weiterhin kooperiert die Bundespolizei bei den Kontrollen an vielen Flughäfen mit den Landespolizeien. Dem zum Trotz verbleiben die Fluggastkontrollen immer im Verantwortungsbereich der Bundespolizei (LUFTSIG 2005: §5 (5)). Sie bleiben somit selbst bei der Übertragung von Aufgaben an *private* Firmen rechtlich an die Pflichten und Grenzen *staatlichen* Handelns gebunden.

were designed to detect guns and hand grenades, carried either on an individual or in carry-on baggage. In the early 1970s, airline bombings were so infrequent they were not considered a significant threat, and thus, no programs were implemented to prevent or deter such attacks.” (KÖLLE u. a. 2011: 222)

Bei Flugzeugentführungen stand neben Erpressungen zu dieser Zeit, wie oben ausgeführt, insbesondere die Überwindung von Grenzen im Vordergrund, nicht aber der direkte Angriff auf Menschenleben. Bis heute ereignen sich solche Flugzeugentführungen zur Überwindung von Migrationshindernissen immer wieder: Am 27.2.2014 entführte der Copilot von Ethiopian-Airlines-Flug 702 die Maschine, um in der Schweiz Asyl zu beantragen; am 1.4.2014 brachte ein kosovarischer Abschiebehäftling auf Lufthansa-Flug 1676 eine Stewardess unter seine Kontrolle und zwang die Piloten so zur Umkehr; am 29.3.2016 entführte ein Passagier von Egypt-Air-Flug 181 das Flugzeug, um in Zypern Asyl zu beantragen. In allen drei Fällen gab es keine Verletzten und die Entführer stellten sich nach der Landung letztlich den Behörden. Dass diese drei Entführungen mit europäischem Bezug durch die breitere Öffentlichkeit kaum näher wahrgenommen wurden, zeigt dabei auf, welche fundamentalen gesellschaftspolitischen Sorgen die Fluggastkontrollen letztlich adressieren sollen. Denn nicht so sehr der gefährliche Eingriff in den Flugverkehr bei der Umlenkung eines Flugzeugs steht hierbei im Vordergrund, sondern prototypischer Weise vielmehr die zum Teil noch unspezifische Angst um Leib und Leben der Passagiere sowie der Menschen am Boden.

Ganz in diesem Sinne prägte die Kombination aus Metalldetektorschleusen zur Personenkontrolle und Röntgengeräten zur Gepäckkontrolle das Bild der Fluggastkontrollen international mehr oder weniger unverändert bis zu den Anschlägen vom 11. September (KÖLLE u. a. 2011: 223). Obwohl mehrere großangelegte Tests bereits in den 1990ern dramatische Schwächen bei den vorherrschenden Screening-Prozessen in den USA offenlegten (US GAO 2001), zog dies kaum Reformen nach sich. Erst die verheerenden Anschläge vom 11. September wurden dann weltweit, aber insbesondere in den USA, in der direkten Folge als Wendepunkt in der Sicherheitspolitik interpretiert: “The events of September 11, 2001, have changed the way this country looks at aviation security” (US GAO 2001: 2).

Waren die Prozesse der Fluggastkontrollen und die dabei zum Einsatz kommenden Technologien in der Zeit zwischen den 1970ern und 9/11 weitgehend statisch, so setzte in Reaktion auf die katastrophalen Anschläge auch außerhalb der USA eine starke Dynamisierung und schrittweise Ausweitung der technikgestützten Kontrollen ein, sowohl innerhalb der EU wie auch weltweit über Empfehlungen und Beschlüsse der ICAO (siehe hierzu auch Abschnitt 2.2.2). Insbesondere Sprengstoffanschläge auf die Flugzeuge, sowie die Nutzung des Flugzeugs als Waffe – etwa auch gegen Atomkraftwerke – stehen seit dem im Zentrum der gesellschaftspolitischen Sorge. Die staatliche Gewährleistung von Sicherheit in der zivilen Luftfahrt durch Fluggastkontrollen kann somit historisch grob in drei Pha-

sen unterteilt werden: Zunächst die Anfangsphase ohne Kontrollen, dann seit etwa Mitte der 1970er bis 9/11 die stabile Phase der ‚klassischen Fluggastkontrollen‘, sowie im Anschluss an 9/11 eine Phase der starken Dynamisierung und Ausweitung der Kontrollen zur Verhinderung immer neuer Bedrohungslagen.

Wie der damalige Präsident des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft Klaus-Peter Siegloch betont, haben sich die ausgeweiteten Fluggastkontrollen letztlich zum „Nadelöhr eines jeden Flughafens“ (SPIEGEL ONLINE 2011) entwickelt. Es scheint dabei so zu sein, als könne die Fähigkeit, bei steigenden Passagierzahlen gleichzeitig immer mehr Bedrohungsszenarien abzudecken, nur durch den Einsatz neuer Technologien erreicht werden (SEIDENSTAT 2009: 9). Zuletzt waren hier speziell die Körperscanner in der medialen und gesellschaftlichen Aufmerksamkeit. Diese sollen einerseits bei unter der Kleidung versteckten, nicht-metallischen Gegenständen Alarm schlagen, andererseits aber auch die Anzahl der zeitintensiven manuellen Nachkontrollen durch Abtasten des Körpers reduzieren. Trotz aller gesellschaftlichen Bedenken und trotz einiger Probleme halten viele Politiker diese Technik für durchaus vielversprechend. Jedenfalls scheint die aktuell gültige Rücknahme nach Protesten insbesondere der deutschen (Presse-) Öffentlichkeit und nach den gescheiterten Feldversuchen allenfalls temporärer Natur zu sein:

„Im Prinzip hält [der damalige Innenminister, S.W.-V.] Friedrich aber an dem Ziel fest, die Scanner auch in Deutschland einzuführen. Die Geräte seien grundsätzlich geeignet, die Sicherheitskontrollen an den Flughäfen zu verbessern, hieß es in einer Mitteilung. Jedoch sei die Technologie noch nicht so weit ausgereift, dass die Geräte für die Praxis geeignet seien“ (SPIEGEL ONLINE 2011).

Entsprechend kann man seit 2015 an einigen deutschen Flughäfen wie etwa in Frankfurt am Main bereits durch die neuen Geräte kontrolliert werden, die dann allerdings kein Bild der Körperoberfläche mehr zeigen.

Das in Abschnitt 2.1.1 dargelegte Argument, dass derartige Sicherheitsmaßnahmen auch immer neue Aufdeckungen von Unsicherheiten nach sich ziehen, lässt sich anhand der Fluggastkontrollen gut illustrieren. So kritisierte etwa Wolfgang Pehl von der Gewerkschaft der Polizei die Körperscanner öffentlich als unzureichend, da alles unterhalb des Knöchels von den Geräten nicht erfasst wird (SPIEGEL ONLINE 2015). Dies mag zutreffend sein, beschreibt insofern aber eine erneute Aufdeckung von Unsicherheiten, als die Körperscanner dies zunächst gar nicht abdecken sollten, sondern lediglich zur Detektion nicht-metallischer Gegenstände gefordert wurden. Auch und gerade bei den Fluggastkontrollen lässt sich die fortschreitende Ausweitung von Sicherheitsmaßnahmen, deren Rücknahme jede für sich auf absehbare Zeit äußerst unwahrscheinlich erscheint, deshalb als eigendynamische Sicherheitsspirale begreifen. Wird die zunehmende Ausweitung der Sicherheitsmaßnahmen aber gleichermaßen zunehmend zur Bedrohung von Grundfreiheiten, so negiert sich der intendierte Schutz vor Angriffen durch andere Passagiere, indem er anstelle dieser Bedrohung letzt-

lich den staatlichen Übergreif auf die Reise- und Bewegungsfreiheit sowie die Privatsphäre von Passagieren setzt.

Mit Blick auf die in Abschnitt 2.1.2 entwickelte Definition einer bereichsethischen Betrachtung öffentlicher Sicherheit lässt sich demnach zusammenfassend folgendes Bild zum Gegenstand der Fluggastkontrollen entwickeln: Es geht dabei um die moralische Deliberation im rechtsstaatlichen Kontext hinsichtlich gesellschaftspolitischer Wertungskonflikte bei der staatlichen Gewährleistung von Schutz vor antizipierten Angriffen von Passagieren auf das Flugzeug bzw. auf die anderen Insassen. Anlass hierfür ist die Reaktion auf Angriffe in der Vergangenheit sowie insbesondere die Angst um Leib und Leben, nicht nur in Bezug auf die Personen im Flugzeug, sondern auch auf die Menschen am Boden. Dabei ist die Zielvorstellung leitend, durch die Kontrollen dieser Angst vor neuen Angriffen zu begegnen und möglichst in berechtigter Weise ein Vertrauen in die Schutzwirkung der Sicherheitsmaßnahmen etablieren zu können. Gerade angesichts der offenbar gewordenen katastrophalen Auswirkungen, die ein gellingender Angriff auf ein Flugzeug haben kann, motivieren neue Angriffsszenarien aber auch immer neue, fast immer technikgestützte Sicherheitsmaßnahmen, deren Umsetzung mit anderen, als fundamental angesehenen Wertvorstellungen kollidiert und dabei die Ambivalenz der Rolle des Staats als Sicherheitsgarant aufzeigt. Im folgenden Abschnitt werde ich das technische Sicherheitshandeln genauer analysieren und mich insbesondere auch den zugrundeliegenden Theorien und Vorannahmen hermeneutisch nähern.

2.2 Das aktuelle Sicherheitsregime für Fluggastkontrollen

2.2.1 Die Logik von Fluggastkontrollen

Wie ich im letzten Abschnitt über eine insbesondere historische Kontextualisierung dargestellt habe, ist es das Ziel von Fluggastkontrollen, die zivile Luftfahrt vor Angriffen durch Passagiere⁷⁵ zu schützen. Im Folgenden möchte ich einen theoretischen Zugriff auf diese Form technischen Handelns entwickeln, der es erlaubt, die prägenden habituellen Denk- und Handlungsweisen aufzuzeigen und einer moralpragmatischen Reflexion zuzuführen. Wie in Abschnitt 1.3.3 darge-

⁷⁵ In dieser Arbeit konzentriere ich mich auf Kontrollen von Passagieren. Allerdings durchläuft die Crew ähnliche, zum Teil sogar die gleichen Kontrollen, sodass viele der in dieser Arbeit besprochenen ethischen und sicherheitstheoretischen Aspekte im gleichen Maße auch für Sicherheitskontrollen von Crew-Mitgliedern gelten. Aufgrund dessen, dass die Crew solche Kontrollen mit deutlich größerer Häufigkeit durchlaufen muss, ist diese sogar in besonderem Maße betroffen. Allerdings würde eine Ausweitung der Betrachtung auf Crew-Mitglieder und andere Berufsgruppen bedeuten, dass auch deutlich unterschiedliche Betrachtungen und weitere Spezialfälle eine Rolle spielen müssten, sodass ich zugunsten einer spezifischeren und aussagekräftigeren Arbeit mich hier und in der Folge auf Fluggastkontrollen im engeren Sinne beschränken werde.

legt, werde ich aufgrund meines metaethischen Ausgangs von Dewey nicht auf den Theoriezweig der Surveillance Studies zurückgreifen. In Abschnitt 2.2.4 wird es sich aber ohnehin noch als fragwürdig erweisen, ob sich Fluggastkontrollen mit den hierbei gängigen Begrifflichen adäquat beschreiben lassen.

Um die zivile Luftfahrt durch Fluggastkontrollen vor Angriffen zu schützen, sollen Passagiere dabei auf sogenannte ‚verbotene Gegenstände‘ hin kontrolliert werden. Fluggastkontrollen greifen hierzu auf Techniken der Detektion zurück, worauf ich in Abschnitt 2.2.2 noch genauer eingehen werde. Aktuell werden in Europa grundsätzlich alle Passagiere den gleichen Kontrollprozessen unterzogen – wie in Abschnitt 2.3 deutlich werden wird, ist dies allerdings ein Grundprinzip, das in den USA so nicht mehr besteht. Insofern zeichnen sich auch für Europa mögliche Veränderungen ab, die derzeit kontrovers diskutiert werden.

Die verbotenen Gegenstände, auf die hin Passagiere kontrolliert werden, sind dabei Waffen, Werkzeuge oder andere Dinge, von denen angenommen wird, die zwei oben genannten Grundstrategien von Angriffen auf die zivile Luftfahrt zu ermöglichen, nämlich zum einen Flugzeugentführungen (inklusive der Nutzung des Flugzeugs als Waffe gegen andere Ziele) und zum anderen Sprengstoffanschläge auf das Flugzeug (KÖLLE u. a. 2011: 93; PRICE & FORREST 2012: 41). Derartige Gegenstände werden auf einer Liste zusammengestellt, welche die Grundlage der Kontrollen bildet, denn sie definiert, nach welchen Gegenständen konkret bei den Kontrollen gesucht werden muss. Grob gesagt handelt es sich dabei um größere Werkzeuge, Schusswaffen, Messer und Explosivstoffe (EU 2010: 16). Die Kontrollen werden vom Sicherheitspersonal entweder unter Zuhilfenahme von technischen Geräten oder manuell nach festgelegten Prozessen durchgeführt und sind aus verschiedenen, kombinierbaren Einzelschritten zusammengesetzt.⁷⁶ In diesem Sinne lassen sich die kombinierten Einzelschritte als zusammenhängendes *System von Kontrolltechniken* beschreiben.

Damit dieses System von Kontrolltechniken überhaupt Sicherheit gewährleisten kann, das heißt: damit gegebenenfalls derartige in Absicht eines Angriffs mitgeführte ‚verbotene Gegenstände‘ gefunden werden können, muss kontrolliert werden, ob Passagiere derartige Gegenstände *vor den Blicken der Öffentlichkeit verborgen haben*, etwa am Körper unter der Kleidung oder im Handgepäck. In diesem Sinne lässt sich eine der Grundfunktionen von Fluggastkontrollen dadurch beschreiben, dass etwas aufgedeckt werden soll, das nicht öffentlich einsichtig und damit *Teil des Privaten* ist.

⁷⁶ Dies wird in Abschnitt 2.2.2 noch deutlicher werden, denn dort werde ich die einzelnen Detektionsschritte und der systematische Zusammenhang noch eingehender betrachten. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass ich den Begriff der ‚Technik‘ so verwende, dass er manuell durchgeführte Kontrollschritte mit einschließt, insofern diese einem klar definierten Schema folgen und auch in der Ausbildung entsprechend dem Kontrollpersonal als ‚Fertigkeit‘ vermittelt werden müssen.

Wie Hannah Arendt (2003: 38–47) ausführt, bezeichnet ‚privat‘ letztlich einen Bereich, der den Blicken der Öffentlichkeit *beraubt* oder *entzogen* ist (lat.: *privatus*, von *privare*). Arendt führt die Unterscheidung von ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ auf die antik-griechische Unterscheidung politisch-gemeinschaftlicher und häuslicher Lebensbereiche (*πόλις* und *οἶκος*) zurück, schreibt aber auch:

„Für uns beschreibt das Private eine Sphäre der Intimität, wie sie uns aus dem griechischen Altertum schlechterdings unbekannt ist, wie wir sie in Ansätzen bis in die spätrömische Zeit zurückverfolgen können, die aber jedenfalls in ihrer Vielfalt und Mannigfaltigkeit keiner Epoche vor der Neuzeit bekannt war ... Entscheidend für die Züge, die das Private in der Neuzeit angenommen hat, entscheidend vor allem für seine wichtigste Funktion: Intimität zu gewährleisten, ist, daß es historisch im Gegensatz ... zum Gesellschaftlichen entdeckt wurde.“ (ARENDT 2003: 48–49)

Was nun aber den Kern dessen ausmacht, was das moderne Konzept der Privatheit⁷⁷ beschreibt, ist dabei keineswegs geklärt. So schreibt etwa Daniel Solove:

“Privacy, however, is a concept in disarray. Nobody can articulate what it means. Currently, privacy is a sweeping concept, encompassing (among other things) freedom of thought, control over one’s body, solitude in one’s home, control over personal information, freedom from surveillance, protection of one’s reputation, and protection from searches and interrogations. Philosophers, legal theorists, and jurists have frequently lamented the great difficulty in reaching a satisfying conception of privacy.” (SOLOVE 2009: 1)

Trotz dieser begrifflichen Schwierigkeit deutet sich an dieser Stelle allerdings bereits einer der grundsätzlichen Wertungskonflikte an, die bei Entscheidungen zur Gestaltung von Systemen zur Fluggastkontrolle berücksichtigt werden müssen: Die Gewährleistung von Sicherheit durch Fluggastkontrollen ist letztlich untrennbar verknüpft mit der Aufdeckung bestimmter Sachverhalte aus nicht-öffentlichen Lebensbereichen der Passagiere. Ohne dabei bereits eine Aussage über die Tragweite oder die Relevanz einer konkreten Aufdeckung zu treffen, lässt sich festhalten, dass deshalb *jede* Form der Fluggastkontrolle – sofern sie nach verborgenen ‚verbotenen Gegenständen‘ fahndet – *notwendig* die Privatheit einzelner Sachverhalte über Passagiere negiert, das heißt: in deren persönliche Lebens- und potentiell auch Intim- bzw. Geheimbereiche eindringt.

Neben diese Funktion des Aufdeckens tritt eine weitere Grundfunktion von Fluggastkontrollen, auf die in der Forschungsliteratur gelegentlich auch explizit hingewiesen wird (TRAUT u. a. 2010: 14), nämlich jene der Zugangskontrolle:

⁷⁷ Im Deutschen hat sich statt ‚Privatheit‘ eher die Bezeichnung ‚Privatsphäre‘ etabliert. Diese geht zurück auf die in der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts entwickelte Sphärentheorie. Allerdings sind die räumlichen Implikationen des gängigeren Begriffs ‚Privatsphäre‘ problematisch und auch in der Rechtsprechung ist zu beobachten, dass vom räumlichen Sphärenmodell der Privatheit zumindest teilweise abgerückt wird (R. SCHMIDT 2007: 126). Aus diesem Grund werde ich in dieser Arbeit den Begriff ‚Privatsphäre‘ zugunsten der neutraleren Bezeichnung ‚Privatheit‘ meiden.

Nur diejenigen Passagiere, die auch wirklich alle Kontrollprozesse ohne weitere Beanstandungen durchlaufen haben (*cleared passengers*), sollen am Ende Zugang zu ihren jeweiligen Flugzeugen erhalten. Hierzu wird der Boardingbereich im Flughafen räumlich vom ansonsten öffentlich zugänglichen Bereich abgetrennt – in dieser Hinsicht wird er dann auch als Sicherheitsbereich (*secure zone*) bezeichnet. Der Boardingbereich zusammen mit den abgesperrten Bereichen mit direktem Zugang zu den Flugzeugen wird dabei oftmals auch als Luftseite (*airside*) bezeichnet, der öffentlich zugängliche Bereich dann als Landseite (*landside*). Der Übertritt von einem in den anderen Bereich funktioniert über Schleusen. Von der Luftseite auf die Landseite – in der Regel also bei der Ankunft von Passagieren am Ziel-flughafen – funktioniert diese Schleuse zumeist über Doppeltüren, die zusammen mit Kontrollpersonal gewährleisten sollen, dass Personen nur in dieser Richtung die Abgrenzung übertreten können, nicht aber umgekehrt von der Landseite auf die Luftseite. Für abfliegende Passagiere hingegen übernehmen die Fluggastkontrollen die Schleusenfunktion und gewähren gegebenenfalls den Übertritt. Dies kann entweder an einem Ort im Flughafen zentralisiert oder an mehreren Stellen für jeweils ein oder mehrere Gates geschehen (*centralized versus gate screening*).

Die Logik von Fluggastkontrollen, so können wir an diesem Punkt festhalten, lässt sich anhand zweier Grundfunktionen bzw. anhand deren Zusammenspiels konzeptualisieren: (1) Die Funktion des Aufdeckens und (2) die der Zugangskontrolle. Beide Funktionen müssen in ihrem Zusammenwirken berücksichtigt werden, wenn die Gewährleistung von Sicherheit und deren Folgewirkungen im moralpragmatischen Sinne gesellschaftspolitisch reflektiert werden sollen.

2.2.2 Grundfunktion des Aufdeckens: Prozesse und Techniken der Detektion

Prozesse der Fluggastkontrolle als Wege durch den Checkpoint

Aus operativen Gründen muss bei den Screening-Prozessen zwischen Kontrollen der Passagiere selbst und Kontrollen des Handgepäck unterschieden werden, denn es ist technisch noch nicht absehbar, ob und wann Passagiere effektiv kontrolliert werden können, ohne dass sie Jacken, Taschen und Handgepäck und andere Dinge ablegen müssen.⁷⁸ Das ‚Ablegen‘ (*divesting*) vor der Anwendung der eigentlichen Kontrolltechniken gehört somit auf absehbare Zeit grundsätzlich zum Prozess der Fluggastkontrollen hinzu und dies wurde in den Regulierungen auch entsprechend festgehalten: „Mäntel und Jacken der Fluggäste sind vor der Kontrolle abzulegen und als Handgepäck zu kontrollieren“ (EU 2010: 12). Welche Dinge dabei in welcher Form abgelegt werden müssen, erklärt sich

⁷⁸ Wie oben bereits ausgeführt konzentriere ich mich in dieser Arbeit auf die Fluggastkontrollen und lasse Kontrollen des eingeeckten Gepäcks und der Luftfracht außen vor – auch wenn sich viele der Überlegungen zum Screening des Handgepäck übertragen lassen.

maßgeblich durch die angewandten Techniken – zum Beispiel hängt die Frage, ob Laptops im Handgepäck verbleiben können oder welche Schichten der Bekleidung abgelegt werden müssen, damit zusammen, unter welchen Bedingungen die Kontrolltechniken effektiv funktionieren. Nach dem Ablegen verlaufen die Kontrollen des Handgepäckes und die Kontrollen der Passagiere dann parallel. Manuelle Nachkontrollen beim Handgepäck werden allerdings normalerweise nur im Beisein der Passagiere durchgeführt. Nach dem erfolgreichen Screening können die Passagiere ihr Handgepäck wieder aufnehmen (*recomposing*) und auf die Luftseite übertreten.

Sowohl bei den Passagieren selbst wie auch beim Handgepäck lässt sich der Kontrollprozess gängigerweise in Primärkontrollen (*primary screening*) und Nachkontrollen (*secondary screening, alarm resolution*) gliedern, wobei nur die Primärkontrollen von jedem Passagier bzw. jedem abgelegten Gegenstand durchlaufen werden (PRICE & FORREST 2012: 258). Die Nachkontrollen kommen hingegen nur bei einem Teil der Passagiere bzw. des Gepäcks zur Anwendung, nämlich immer dann, wenn bei den Primärkontrollen ein Alarm ausgelöst wurde – sei es, weil tatsächlich etwas detektiert wurde oder weil für Stichprobenkontrollen ein Alarm generiert wurde (*random alarm*).⁷⁹

Hintergrund für die gängige Unterscheidung von Primär- und Nachkontrollen ist, dass Techniken wie das manuelle Abtasten von Passagieren zwar mit recht hoher Zuverlässigkeit klären können, ob ein Passagier einen verbotenen Gegenstand bei sich führt oder nicht; allerdings erfordern sie pro Passagier auch verhältnismäßig viel Zeit und Personalaufwand. Entsprechend kommen an fast allen europäischen Flughäfen Metalldetektorschleusen oder neuerdings auch Körperscanner als Primärkontrolle zum Einsatz, die das Screening einer großen Menge an Passagieren mit deutlich weniger Zeit- und Personalaufwand erlauben und somit das aufwändige manuelle Abtasten auf diejenigen Fälle reduzieren können, bei denen Alarm ausgelöst wird.

Da allen erzeugten Alarmen nachgegangen werden muss, bis die Kontrollperson zu einem „zufrieden stellenden Ergebnis“ gelangt ist (EU 2010: 12), können die Nachkontrollen aber auch mehrstufig sein. Bestimmte Kontrollschritte können sich zudem wiederholen, etwa wenn bei manuellen Kontrollen ein verdächtiger Gegenstand gefunden wird, damit ausgeschlossen werden kann, dass die Personen noch weitere derartige Gegenstände mit sich führen. Zumeist lässt sich

⁷⁹ Im Gegensatz zu älteren Verordnungen (EG 2002: 10) werden in den aktuellen, öffentlich einsichtigen Regularien der EU zur Fluggastkontrolle (EG 2008; EU 2010) derartige „Stichprobenkontrollen“ nicht mehr erwähnt. Persönliche Erfahrungen decken sich aber mit der verbreiteten Meinung, dass für Passagiere innerhalb der EU zumindest Teile der durch die Primärkontrollen erzeugten Alarme nach wie vor randomisiert sind. In jedem Fall unterliegen Details zur Quote solcher Stichproben aber der Geheimhaltung – wohl damit es einem Angreifer schwerfällt, die Wahrscheinlichkeit der Detektion eines verbotenen Gegenstandes verlässlich einschätzen zu können.

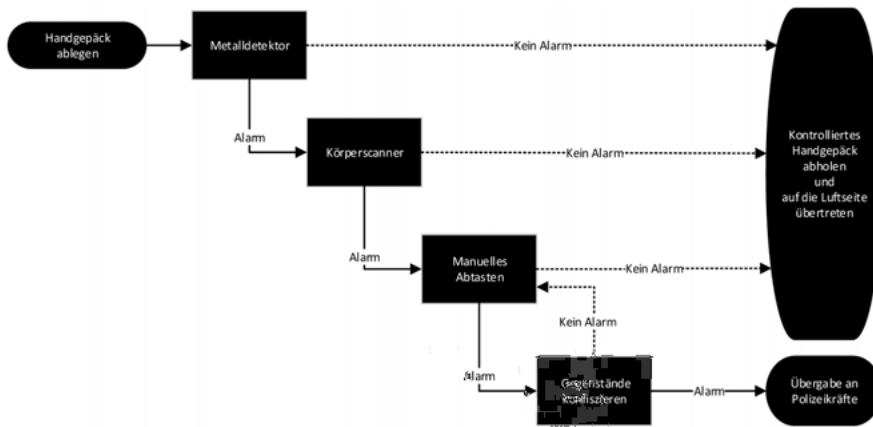


Abb. 1: Vereinfachtes Schema für kaskadenartige Kontrollprozesse

das Screening letztlich als ein kaskadenartiger Kontrollprozess darstellen,⁸⁰ der solange fortgeführt wird, bis eine untergeordnete Kontrolltechnik den ursprünglichen Alarm bei der Primärkontrolle ‚auflösen‘ kann. Wie Abb. 1 beispielhaft für die Passagierkontrollen zeigt, lassen sich solche Kontrollkaskaden als entscheidungslogisches Schema repräsentieren.

Aus den definierten Kontrollprozessen ergeben sich für die Passagiere somit verschiedene ‚Wege‘ durch den Checkpoint, je nachdem, welche Detektionstechniken gegebenenfalls einen Alarm ausgeben. Im Anschluss an das vorbereitende Ablegen durchlaufen die Passagiere zunächst die Primärkontrolle in Form einer Metalldetektorschleuse. Wird kein Alarm ausgegeben, so können diese auf die Luftseite wechseln, ein etwaiger Alarm muss hingegen durch Nachkontrollen aufgelöst werden, bei denen in jedem Kontrollschritt wiederum entweder der Zutritt freigegeben oder weitere Kontrollen erfordert werden.

Wird in letzter Konsequenz ein verbotener Gegenstand gefunden bzw. kann bei einem gefundenen Gegenstand nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass es sich um einen verbotenen Gegenstand handelt, so wird dieser entweder konfisziert und entsorgt, oder der Passagier wird, sofern ein Verdacht darauf besteht, dass ein Angriff auf die zivile Luftfahrt beabsichtigt wurde, an entsprechende Polizeikräfte übergeben. Ob Passagiere die Kontrollen abbrechen kön-

⁸⁰ Eine Ausnahme hiervon wären Kontrollprozesse, bei denen die einzelnen Schritte nicht durch eine binäre ‚Alarm / kein Alarm‘-Logik verknüpft werden, sondern bei der mehrere Techniken durchlaufen werden und deren Ergebnisse zusammengenommen darüber unterscheiden, ob ein Alarm ausgegeben und Nachkontrollen bzw. weitere Nachkontrollen erfordert werden (*sensor data fusion*). Solche Kontrollprozesse werden derzeit beraten, finden aber nach aktuellem Kenntnisstand in Europa und in den USA noch keine Anwendung. In jedem Fall würde sich aber auch hier eine Trennung zwischen Primär- und Nachkontrollen ergeben, auch wenn hier bereits die Primärkontrolle mehrere Techniken involvieren würde.

nen, ist in verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt,⁸¹ in jedem Fall ist ein Zutritt zur Luftseite aber nur möglich, sofern die Kontrollen vollständig und letztlich unbeanstandet durchlaufen wurden.

Freilich ist es nicht immer möglich, eine für Primär- oder Nachkontrollen vorgesehene Detektionstechnik für alle Passagiere gleichermaßen zur Anwendung zu bringen. Personen mit eingeschränkter Mobilität (*person with reduced mobility*, PRM) sind beispielsweise nicht immer in der Lage, durch die verbreiteten, portal-förmigen Metalldetektorschleusen zu gehen. Personen im Rollstuhl würden bei Metalldetektoren zudem immer Alarm auslösen, sodass diese Detektionstechnik hier nicht effektiv eingesetzt werden kann. Für PRMs werden deshalb in aller Regel eigene, oft manuell durchgeführte Kontrollprozesse definiert, die sich dann gegebenenfalls auch in Primär- und Nachkontrollen gliedern können. Bekannt ist zudem, dass starke Magnetfelder in seltenen Fällen Herzschrittmacher stören können, weshalb für entsprechende Passagiere die Kontrolle über Metalldetektoren in aller Regel ebenfalls durch alternative Kontrolltechniken ersetzt werden. In Folge des öffentlichen Protests bei der geplanten Einführung von bildgebenden Körperscannern wurde bei den Pilotversuchen zu diesen Detektoren zudem ein wahlweiser Austritt (Opt-out) eingeführt, sodass Personen die Möglichkeit haben, sich derartigen Kontrollen zugunsten einer Alternative zu verweigern. Auch diese alternativen Kontrollprozesse lassen sich über entsprechende Schemata abbilden, sodass man festhalten kann, dass sich die verschiedenen logisch möglichen ‚*Wege durch den Checkpoint*‘ entscheidungslogisch erfassen lassen.

Formen der Aufdeckung durch Detektionstechniken

Wie ich in Abschnitt 2.1.3 bereits ausgeführt habe, wurden die Fluggastkontrollen zunächst in den frühen 1970ern international als Reaktion auf vermehrte Angriffe auf die zivile Luftfahrt eingeführt. Damals galten in erster Linie Flugzeugentführungen als zentrale Bedrohung, weshalb bei Passagieren und im Handgepäck insbesondere nach Schusswaffen und Handgranaten gesucht wurde (ICAO 2007: 32; PRICE & FORREST 2012: 222). Metalldetektoren und konventionelle Röntgenbildgeräte galten dabei als effektive Kombination von Technologien, um den Aufwand bei den Fluggastkontrollen in Grenzen zu halten, weil

⁸¹ In den USA wurde 2010 ein Fall publik, bei dem sich der Passagier John Tyner dem verschärften manuellen Abtasten bzw. Abstreichen des Körpers auch im Genitalbereich (*frisk search*) mit den Worten verweigerte: „... if you touch my junk, I'm gonna have you arrested.“ Statt dessen verzichtete dieser letztlich auf den Flug und brach die Kontrollen ab, woraufhin ihm vor Ort eine Strafe von 11.000 US\$ angedroht wurde. Wohl auch um öffentlichen Druck aufzubauen, veröffentlichte Tyner einen Video-Mitschnitt der Kontrollen welcher sich in der Folge virusartig verbreitete. Tyner wurde dabei als eine Art Held gefeiert und „Don't touch my junk!“ zumindest für kurze Zeit zu einem Leitspruch des Protests gegen verschärfte Sicherheitskontrollen in den USA.

so mit recht großer Wahrscheinlichkeit derartige verbotene Gegenstände detektiert werden konnten. Zwar können nichtmetallische Sprengstoffe wie etwa Plastiksprengstoff nicht von Metalldetektoren erkannt werden, doch ging man davon aus, dass Sprengsätze immer metallische Komponenten wie Drähte, Zeitschaltungen oder Zündkapseln enthalten würden (PRICE & FORREST 2012: 223). Obwohl die zivile Luftfahrt auch weiterhin immer wieder Ziel erfolgreicher Angriffe wurde, betrachtete man diese Technologien bis in die 1990er Jahre hinein als ausreichend: "Despite new strategies being used by terrorists, screening processes and technologies remained largely unchanged" (PRICE & FORREST 2012: 223). Dementsprechend prägten Varianten dieser Detektionstechniken zusammen mit manuellen Nachkontrollen über einen langen Zeitraum hinweg das Bild der ‚klassischen‘ Fluggastkontrollen.

Wie ich oben bereits ausgeführt habe, mehrten sich gegen Ende des letzten Jahrhunderts allerdings bereits offizielle Berichte über Mängel bei den Kontrollen (PRICE & FORREST 2012: 224–226). Mit den Anschlägen vom 11. September rückte dann eine grundlegende Überarbeitung der internationalen Standards zur Fluggastkontrolle schlagartig auf die politische Agenda. Entsprechend wurden die Entwicklung und Implementierung neuer Detektionstechnologien mit Nachdruck vorangetrieben (SWEET 2004: 190). In der Folge entwickelte sich für Fluggastkontrollen gewissermaßen ein bis heute wirksamer ‚reaktiver‘ Modus, bei dem auf einen versuchten Angriff mit einer Art Hysterie und einer zum Teil reflexhaften Verschärfung der Sicherheitskontrollen reagiert wird (KÖLLE u. a. 2011: 40; 103).

Neue Sicherheitstechnologien spielen bei der Implementierung dieser verschärften Kontrollen eine Schlüsselrolle: So zog der gescheiterte Angriff von Richard Reid im Dezember 2001, bei dem dieser Sprengstoff in seinem Schuh versteckt hatte, nach sich, dass Passagiere in der Folge ihre Schuhe ausziehen und diese als Handgepäck kontrollieren lassen mussten; spezielle Schuhscanner bzw. Körperscanner, die auch die Schuhe erfassen können, werden getestet. Im Juni 2006 wurde dann offenbar die Planung eines Anschlags mit Flüssigsprengstoff auf sieben Flugzeuge vereitelt, weshalb die Mitnahme von Flüssigkeiten im Handgepäck bis heute stark eingeschränkt ist; seitdem wird mit Hochdruck an der Einführung von Flüssigsprengstoff-Detektoren gearbeitet. Der gescheiterte Angriff von Umar Farouk Abdulmatallab im Dezember 2009 schließlich, bei dem dieser Sprengstoff in seiner Unterwäsche versteckte, trug erheblich zur breiten Einführung von bildgebenden Körperscannern etwa in den USA und in vielen europäischen Ländern bei, unter anderem auch in Deutschland; derartige Technologien sollen dabei insbesondere helfen, die ebenfalls verschärften manuellen Kontrollen zu minimieren.

Zwar wird dieser Modus der sich akkumulierenden, reaktiven Antworten auf immer neue Angriffe zunehmend kritisch gesehen, allerdings läuft dies häufig auch mit der Forderung einher, anstatt auf Angriffe zu reagieren, solle man Angreifern proaktiv immer einen Schritt voraus sein: "In aviation security, we must

not stop moving forward in implementing proactive forms of security – our foes are committed to their cause and we must be exceedingly committed to ours” (PRICE & FORREST 2012: 4). Auch hier spielen technische Lösungen eine entscheidende Rolle.

In der öffentlich zugänglichen Literatur zur Sicherheit in der zivilen Luftfahrt sind dabei in den letzten Jahren mehrere Versuche unternommen worden, eine Übersicht über die verschiedenen Typen von Detektionstechnologien zu geben, die bei Fluggastkontrollen Anwendung finden bzw. aktuell debattiert und getestet werden (PRICE & FORREST 2012: 257–266; SWEET 2004: 189–213). Diese orientieren sich allerdings eher anhand technischer Details, wie etwa an den physikalisch unterschiedlichen Lösungsansätzen eines bestimmten Detektionsproblems und den sich daraus ergebenden, marktgängigen Unterscheidungen von Gerätetypen. Für die Erkenntnisabsicht dieser Arbeit wird es hingegen erhellender sein, verschiedene Kontrolltechniken danach zu unterscheiden, wie sie das Grundprinzip der Aufdeckung für die Fluggastkontrollen je einlösen. Dies möchte ich im Folgenden untersuchen.

Um in größerem Umfang nicht-metallische Sprengstoffe und Sprengmechanismen sowie nicht-metallische verbotene Gegenstände detektieren zu können, werden seit längerer Zeit so genannte Körperscanner getestet bzw. großflächig eingesetzt. Bildgebende Körperscanner erzeugen ein mehr oder weniger detailliertes bzw. verschwommenes Bild der Körperoberfläche von Passagieren. Auch nicht-metallische Gegenstände, die unter der Kleidung versteckt liegen, werden so für das Kontrollpersonal sichtbar gemacht – die verdeckende Wirkung der Kleidung wird hierbei zu einem gewissen Grad negiert.

Technisch beruhen die Körperscanner dabei auf dem Grundprinzip, dass Kleidung optisches Licht für gewöhnlich zwar sehr stark bricht, diese also für das Auge undurchsichtig ist, dass dies aber nicht für alle Strahlungsspektren gilt. Welche Strahlungsart hierbei eingesetzt wird, hängt von den spezifischen Geräten ab. Einige Geräte insbesondere der ersten Generation setzen auf Röntgenstrahlung mit sehr niedriger Intensität: Röntgenstrahlung dringt recht ungehindert durch Kleidung, wird an der Körperoberfläche bzw. an verborgenen Objekten dann aber stärker gestreut, sodass man durch Sensoren ein Bild erzeugen kann. Zwar ist die Strahlungsdosis beim Screening für die Passagiere sehr gering (es soll ja gerade nicht der Körper ‚durchleuchtet‘ werden), gesundheitliche Bedenken beim Einsatz dieser ionisierenden Strahlung haben sich letztlich aber dennoch durchgesetzt. Die entsprechenden Geräte werden deshalb nach und nach durch neuere ersetzt, die sich denselben Effekt mit nicht-ionisierender Strahlung zunutze machen: Millimeterwellen-Strahlung bzw. Terahertz-Strahlung entspricht Wärmestrahlung; auch sie durchdringen in bestimmten Strahlungsspektren die Kleidung recht ungehindert, werden dann aber am Körper reflektiert. Weil menschliche Körper durch ihre Eigenwärme immer auch selbst Wärmestrahlung erzeugen, können diese Körperscanner sogar so konzi-

piert sein, dass keine eigene Strahlungsquelle genutzt werden muss, sondern nur die körpereigene Wärmestrahlung ausgenutzt wird („passive Körperscanner“). Unter der Kleidung verborgene Gegenstände sind für diese Strahlung hingegen nicht durchlässig, sodass diese auf einem erzeugten Bild durch den Kontrast in ihren Umrissen gut zu erkennen sind. Für das Kontrollpersonal wird so das Funktionsprinzip des Auges durch technische Bildgebung erweitert; gängige, leichte Kleidung wird gewissermaßen durchsichtig und durch die Digitalisierung lassen sich die Bilddaten auch sammeln, speichern und versenden – etwa um zentralisiert aus großer Entfernung die Bilder zu analysieren.

In Bezug auf die Handgepäck-Kontrollen funktionieren Röntgengeräte nicht unähnlich. Allerdings wird hier eine deutlich höhere Strahlungsintensität genutzt. Die Gepäckstücke, Jacken, Laptops etc. werden also tatsächlich durchleuchtet. Je nach physikalischer Dichte der verschiedenen Inhalte wird die Röntgenstrahlung unterschiedlich stark gestreut, sodass für das Kontrollpersonal aus diesen Informationen ein Bild erzeugt werden kann. In einer Tasche versteckte Messer oder Waffen heben sich so in ihren Umrissen zwischen Kleidung und anderen Dingen recht deutlich ab. Die unterschiedliche physikalische Dichte der Gegenstände wiederum lässt sich durch unterschiedliche Farben optisch darstellen, sodass etwa Gegenstände mit der Dichte von Stahl oder von bestimmten Sprengstoffen automatisiert im Bild hervorgehoben werden können. Wird das Gepäck aus verschiedenen Winkeln durchleuchtet (*multi view*), lässt sich zudem ein dreidimensionales Bild von den Umrissen der Dinge in einer Tasche oder auch in einem Laptop erzeugen. Auch hier wird das Funktionsprinzip des Auges also durch technische Geräte erweitert, indem über optisch nicht mehr Einsehbares physikalische Informationen gewonnen werden, welche dann in Bildinformationen übersetzt, also ‚sichtbar gemacht‘ werden. Dies impliziert freilich, dass die Interpretation dieses Sichtbar-Gemachten, das heißt das eigentliche Erkennen eines verbotenen Gegenstandes, durch das Kontrollpersonal erfolgen muss.

Dies gilt umso mehr bei Kontrollen, die manuell vom Personal durchgeführt werden, etwa das Durchsuchen einer Tasche oder das Abtasten eines Passagiers. Hier wird Privates nicht mithilfe technologischer Apparate aufgedeckt, sondern es wird eine formalisierte, in Schulungen vermittelte ‚Technik‘ angewandt. Diese zeichnet sich gegenüber spontanem Handeln dadurch aus, dass sehr konkrete Handlungsvorgaben bestehen, etwa dass die Genitalien der Passagiere nur über der Kleidung, nur mit Handschuhen und nur mit dem Handrücken abzutasten sind. Faktisch werden bei den Fluggastkontrollen für das Kontrollpersonal in anderen Kontexten gültige Grenzen des Privaten negiert, wobei präzise Handlungsvorgaben bestehen, also eine spezifische, benennbare Technik angewandt wird. Auch solche manuellen Techniken ermöglichen es also dem Kontrollpersonal, Blicke auf Körper oder Gegenstände zu ermöglichen bzw. Körper oder Gegenstände zu berühren, die durch Verdeckung und kulturelle Reglements zur Berührung der Öffentlichkeit entzogen sind.

Eine Form der Aufdeckung durch Techniken der Fluggastkontrolle lässt sich demnach dadurch definieren, dass sie es dem Kontrollpersonal ermöglicht, Sinneseindrücke⁸² von dem zu erlangen, was Passagiere vor der Öffentlichkeit verbergen – sei es durch Kleidung, Taschen und Ähnlichem oder sei es durch kulturelle Gebote der Zurückhaltung. Graduell unterscheiden sich Techniken dieser Form der Aufdeckung anhand der ‚Reichhaltigkeit‘ von Sinneseindrücken vom Privaten, das heißt: *wie stark* die Verdeckung vor Blicken oder die kulturell gebotene Zurückhaltung beim Berühren negiert wird. Körperscanner können zum Beispiel verschwommene oder detaillierte Bilder der Körperoberfläche ausgeben, und das Abtasten des Körpers kann auf bestimmte Bereiche beschränkt werden oder den ganzen Körper, Intimbereiche eingeschlossen, betreffen.

Hiervon können Formen der Aufdeckung unterschieden werden, bei welchen die von technischen Sensoren aufgenommenen Daten intern automatisiert ausgewertet werden. Für das Kontrollpersonal wird hier kein Sinneseindruck vom Privaten gewährt, sondern es wird ein Alarm ausgeben, der mehr oder weniger spezifische Informationen über das Private liefert. Ein Beispiel für solche Technologien sind klassische Metalldetektorschleusen. Dabei wird ein Magnetfeld erzeugt, das durch die Präsenz von Metallen messbar verzerrt wird. Wird bei der Messung ein Schwellwert überschritten, so wird ein Alarm ausgegeben – wodurch letztlich die Präsenz metallischer Gegenstände detektiert werden kann. Moderne Metalldetektorschleusen erlauben zudem eine Lokalisierung am Körper, indem das Magnetfeld bzw. die Messung in verschiedene Bereiche unterteilt wird. Etwa über Lämpchen an den Seiten der Detektorschleuse kann dann für das Kontrollpersonal erkenntlich sein, in welcher Höhe bzw. auf welcher Seite die Verzerrung am größten war, sodass Nachkontrollen gegebenenfalls gezielter vorgenommen werden können (PRICE & FORREST 2012: 260).

Ähnlich funktionieren auch neuere Körperscanner mit automatisierter Bedrohungserkennung (*automatic threat detection*). Erzeugte Bildinformationen, eventuell aber auch anderweitig aufbereitete Sensordaten, werden automatisiert überprüft. Beim Überschreiten eines festgelegten Schwellenwertes wird dann ein Alarm erzeugt. Bei den oben erwähnten passiven Körperscannern auf Basis von Millimeterwellen geschieht dies etwa bei einer kontrastreichen, rechteckigen Kontur in der Körpermitte, die darauf hinweist, dass ein Gegenstand unter der Kleidung die körpereigene Wärmestrahlung zurückhält. Ähnlich den Metalldetektoren geben die derzeit gängigen Geräte gegebenenfalls einen lokalisierten Alarm aus, und zwar anhand einer generischen Strichzeichnung, die für alle Passagiere gleich ist – es wird dann also kein Abbild des Körpers mehr ausgegeben.

⁸² Grundsätzlich können alle denkbaren Sinneseindrücke von Privatem durch Techniken der Fluggastkontrolle für die Screener ermöglicht werden, etwa wenn an Flüssigkeiten gerochen wird. Allerdings stehen im Kontext der Fluggastkontrollen das Sehen und das berührende Fühlen durch das Personal klar im Vordergrund.

Um gezielt nach bestimmten Sprengstoffen zu suchen, werden an europäischen Flughäfen zusätzlich auch Sprengstoffspurendetektoren (*explosive trace detection*, ETD) eingesetzt. Man macht sich dabei zunutze, dass sich auf dem Körper von Personen sowie auf Koffern oder Taschen über längere Zeit Sprengstoffpartikel nachweisen lassen, sofern diese mit solchen chemischen Stoffen in Kontakt gekommen sind. Mit modernen Technologien lassen sich schon kleinste Mengen bestimmter, zuvor definierter Stoffe nachweisen – auch unter einer Vielzahl anderer Stoffe und zum Teil ohne zusätzliche Wartezeit. Sprengstoffspurendetektoren können auf unterschiedlichen physikalischen Prinzipien basieren, etwa Raman-Spektroskopie oder Quantenkaskadenlaser-Spektroskopie. Je nach konkreter Umsetzung müssen dabei durch das Sicherheitspersonal Proben gesammelt werden, indem mit Baumwollpads über die Hände, Kleidungsstücke oder Gegenstände gestrichen wird und diese dann in einem Gerät analysiert werden. Andere Geräte lösen über einen Luftstrom Partikel von Passagieren oder Handgepäck, saugen die Luft wieder ein und analysieren die gelösten Partikel. Wieder andere Geräte können Partikel direkt an Körpern oder am Handgepäck detektieren.

Als sehr zuverlässige Technik der Sprengstoffdetektion gilt zudem seit Langem auch der Einsatz von entsprechend ausgebildeten Spürhunden. Auch diese können auf ein bestimmtes Spektrum von chemischen Stoffen trainiert werden, deren Vorhandensein in signifikanten Mengen sie über anerzogene Reaktionen dem Kontrollpersonal anzeigen und somit einen ‚Alarm‘ generieren können.

In Abgrenzung zur Negation von Verdeckung und Zurückhaltung lässt sich als zweite Form der Aufdeckung durch Techniken der Fluggastkontrolle also die Gewinnung von spezifischen Informationen über das Verdeckte definieren.⁸³ Um einen Sicherheitsgewinn erzielen zu können, müssen diese Informationen letztlich Rückschlüsse auf das Vorhandensein von gefährlichen Gegenständen ermöglichen. Diese Form der Aufdeckung zielt demnach nicht auf eine *Schwächung der Verdeckung*, sondern auf die Beantwortung gezielter Ja/Nein-Fragen über das Verdeckte – etwa „Sind metallische Gegenstände durch das Portal gebracht worden?“ im Falle einer Metalldetektorschleuse, oder „Führt der Passagier eine signifikante Menge der chemischen Verbindung XYZ mit sich?“ im Falle einer Kontrolle mit einem Spürhund. An den beiden Beispielen wird aber bereits deutlich, dass solche Ja/Nein-Fragen für sich genommen sehr eng gefasst werden können (wie im letzten Fall, der sich auf einen bestimmten Sprengstoff bezieht) oder sich auf eine ganze Bandbreite von Gegenständen (alle metallischen Ge-

⁸³ Dieser Unterschied wird in der technischen Debatte um Fluggastkontrollen kaum beachtet, in der politischen und öffentlichen Debatte hingegen umso mehr. So wurden etwa in der sogenannten ‚Nacktscanner-Debatte‘ (siehe auch Fußnote 91) automatisierte Verfahren klar unterschieden von der Ermöglichung von Blicken auf den ‚unbedeckten‘ Körper von Passagieren, das Wolfgang Schäuble mit ‚Spannen‘ in Verbindung brachte (SCHAAR 2010). Auch die Verschärfung des Abtastens durch die amerikanischen Behörde TSA wurde ähnlich scharf kritisiert und mit sexuellen Übergriffen verglichen (ZETTER 2010).

genstände) richten können. Es gibt hierbei also einen graduellen Unterschied in der Zielgerichtetheit bei der Informationsgewinnung, je nachdem wie spezifisch nach verbotenen Gegenständen gesucht wird.

Je unspezifischer die Informationen sind, die eine Detektionstechnik über das Vorhandensein gefährlicher Gegenstände liefert, desto eher kommt es zu Alarmen, die zwar funktionsbedingt richtig und gewollt sind, aber dennoch Fälle betreffen, bei denen kein verbotener Gegenstand vorhanden ist. Genau dies ist etwa der Fall bei einem Schlüsselbund, der einen Alarm in einem Metalldetektor auslöst: Der Alarm ist hier korrekt (es handelt sich nicht um einen Fehlalarm), allerdings ist die Menge der metallischen Gegenstände bedeutend größer als die Menge der metallischen *verbotenen* Gegenstände. In Abgrenzung zum Fehlalarm wird dieser Alarmtypus, für den es bei der Aufdeckungsform der Negierung der Verdeckung keine Entsprechung gibt, deshalb natürlicher Alarm (*natural alarm*) genannt.

Bildet bei dieser Form der Aufdeckung die höchstspezifische Detektion von gefährlichen Gegenständen den einen Pol des möglichen Spektrums, so findet sich der Gegenpol umgekehrt in Kontrolltechniken, die nur sehr eng umgrenzte, bekannte Fälle zulassen, aber einen Alarm ausgeben, sobald eine *Abweichung* von diesem Muster erkannt wird. Solche Techniken werden zum Teil auch als Anomalie-Detektion (*anomaly detection*) bezeichnet. Letztlich unterscheiden sie sich aber nur graduell darin, wie zielgerichtet Alarme danach ausgegeben werden, ob das Vorhandensein von benennbaren verbotenen Gegenständen *bestätigt* oder *ausgeschlossen* wird – in beiden Fällen wird letztlich mit Normalitätserwartungen (bekannt bzw. harmlos) und durch Schwellenwerte definierte Alarme (potentiell bedrohlich) operiert.

Exkurs: Die Theorie der Signalerkennung

Bislang habe ich den Begriff ‚Detektion‘ genutzt, ohne diesen genauer zu erklären und zu definieren. Auch im Kontext der Philosophie allgemein und bei der ethischen Technologiebewertung von Detektionstechnologien im Speziellen wird der Begriff selten problematisiert. Allerdings lohnt es sich, das Prinzip der Detektion näher zu betrachten, um ein besseres Verständnis zur Funktionsweise der Kontrolltechniken zu erreichen. Unter ‚Detektoren‘ werden dabei im Allgemeinen technische Geräte verstanden, die über Sensoren bestimmte physikalische Größen messen und das Ergebnis zumeist optisch oder akustisch ausgeben. Im Gegensatz zu den vielen anderen Formen von Messgeräten, werden Detektoren (lat.: *detector*, der Offenbarer) allerdings insbesondere zum „Nachweis oder Anzeigen nicht unmittelbar zugänglicher bzw. wahrnehmbarer Stoffe oder Vorgänge“ (DUDEN-REDAKTION 2016a) eingesetzt. Insofern bezieht sich ‚Detektion‘ nicht auf die gemessene physikalische Größe als solche, sondern deren Interpretation als *binärer* Anzeiger eines Stoffs oder Vorgangs – bei einem Metalldetektor etwa, ob metallische Gegenstände vorhanden oder nicht vorhanden sind.

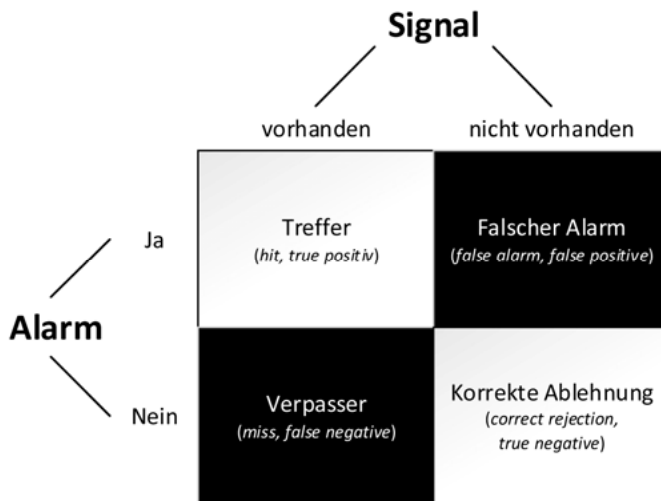


Abb. 2: Signal-Alarm-Matrix (HEEGER 1998)

Grundsätzlich geht man dabei davon aus, dass bei einer Detektion der zugrundeliegende Sachverhalt auch wirklich entscheidbar ist – zum Beispiel ist entweder ein metallischer Gegenstand vorhanden oder nicht, *tertium non datur* (MCNICOL 2005: 14). In der Theorie der Signalerkennung wird dies mit der Unterscheidung ‚Signal vorhanden‘ und ‚Signal nicht vorhanden‘ bezeichnet. Eine Aussage über diesen Sachverhalt – etwa „Es ist ein metallischer Gegenstand vorhanden“ – kann dann wahr oder falsch sein. Abb. 2 zeigt die sich daraus ergebenden vier Kombinationsmöglichkeiten von Signal und Alarm in einer Wahrheitsmatrix.

Für einen Detektor lässt sich nun experimentell für jedes der Felder bestimmen, wie häufig sie unter klar definierten Umständen vorkommen (MCNICOL 2005: 15), zum Beispiel bei welchem Anteil von Passagieren mit einem Messer ein konkreter Metalldetektor einen Alarm ausgibt (Treffer-Rate) und welcher Anteil verpasst wird (Verpasser-Rate), wie häufig ein Alarm ausgegeben wird, obwohl kein metallischer Gegenstand vorhanden ist (Fehlalarm-Rate), und wie häufig in dieser Situation korrekt abgelehnt wird (Richtignegativ-Rate).

Hieraus wird bereits deutlich, dass ein idealer Detektor nicht nur in möglichst vielen Fällen eines Signals auch tatsächlich einen Alarm ausgeben und damit selten Signale verpassen sollte. Zudem sollte dieser auch noch möglichst selten Alarm schlagen, wenn kein Signal vorhanden ist, und damit diese Fälle korrekt ablehnen. Denn würden wir uns einen Detektor denken, der grundsätzlich bei jedem Passagier Alarm schlägt, so würde dieser zwar alle metallischen Gegenstände verlässlich erkennen und hätte damit eine Treffer-Rate von 100%. Allerdings böte er dennoch keinen wirklichen Nutzen, denn ein ausgegebener Alarm würde nichts darüber aussagen, ob ein metallischer Gegenstand (das Signal) tatsächlich vorhanden ist oder nicht – die Fehlalarm-Rate wäre hier extrem hoch (MCNI-

COL 2005: 14). Umgekehrt läge ein Metalldetektor, der *de facto* bei keinem Passagier Alarm schlägt, wohl in der großen Mehrheit der Fälle am Flughafen richtig und würde keinerlei falsche Alarmer ausgeben – ohne dass er dabei einen wirklichen Nutzen hätte. Die Qualität von Detektoren zu bestimmen ist also offenbar deutlich komplexer, als es gängigerweise in den Medien (DIE ZEIT 2011; FAZ 2011; BILD 2011) und daran anschließend auch in der Forschungsliteratur (ZURAWSKI 2015: 88) kommuniziert wird. Sie drückt sich letztlich in *Verhältnissen* aus, nicht in bloßen Fehlalarmraten und zudem immer in Ansehung des Einsatzszenarios: Ist eine hohe Fehlalarm-Rate akzeptabel? Ist es annehmbar, wenn ein bestimmter Anteil an metallischen Gegenständen verpasst wird?

Zur Frage, wie man dieses Verhältnis und damit letztlich die Qualität eines Detektionssystems bestimmen kann, wurde nach dem zweiten Weltkrieg im Kontext der militärischen Radar- und Funküberwachung viel geforscht. Als grundlegend gilt das von John Swets und David Green 1966 veröffentlichte Werk *Signal detection theory and psychophysics* (GREEN & SWETS 1988). Die Relevanz dieser ursprünglich im militärischen Kontext entwickelten Theorie einer Signalerkennung für viele andere Bereiche ist allerdings unumstritten. So stellen sich beispielsweise in der medizinischen (METZ 1978) und psychologischen (MCNICOL 2005: 8–9) Diagnostik ganz ähnliche Probleme. Auch hier bemisst sich die Qualität eines Diagnoseverfahrens nicht einfach daran, wie viele tatsächliche Krankheitsfälle erkannt werden, sondern diese Treffer-Raten müssen auch in Verhältnis dazu gesetzt werden, wie häufig eine Erkrankung fälschlicherweise diagnostiziert bzw. nicht diagnostiziert wird und als wie akzeptabel dies im jeweiligen Kontext mit Blick auf die implizierten Folgen für die Patienten bewertet wird (METZ 1978: 283).⁸⁴

Aus moralpragmatischer Sicht müssen wir uns demnach zumindest in Grundzügen mit den theoretischen Grundlagen beschäftigen, über die sich die relevanten Eigenschaften von Detektionsgeräten beschreiben lassen. Für uns Ethiker gilt dabei dasselbe wie für medizinische Diagnostiker, nämlich dass sich als höchste Hürde für ein grundlegendes Verständnis wohl eher die zum Teil etwas kryptische Terminologie ausmachen lässt denn wirklich schwer zu verstehende, komplexe Zusammenhänge:

“How can we measure the quality of diagnostic information and of diagnostic decisions in a meaningful way? ... Any meaningful approach to the evaluation of diagnostic tests must inevitably involve many complex technical and social issues ... Still, the basic concepts upon which evaluation analysis rests are quite straightforward and need not be regarded as mysterious. Although these concepts are (unfortunately) often clothed in seemingly occult jargon (because of the need for concise and precise terminology) the principles themselves are mostly formalized common sense, or at least can be recognized as reasonable when explained in plain language.” (METZ 1978: 283)

⁸⁴ Für die medizinethische Bewertung von Diagnosemethoden stellen sich demnach nicht ganz unähnliche Fragen wie für eine Sicherheitsethik in Bezug auf Detektionstechnologien. Hier scheint mir ein Austausch zwischen Sicherheitsethik und Medizinethik nicht unerhebliches Potential zu bieten.

Im Folgenden werde ich wenige, für den Gegenstand dieser Arbeit aber wesentliche Zusammenhänge aus der Signalerkennungstheorie anhand des vereinfachten Beispiels einer Metalldetektorschleuse einführen.

Zunächst ist es wichtig zu verstehen, dass *jede* Detektionsmessung ‚fehlerbehaftet‘ ist. Diese Fehler können durch technikinterne Messfehler hervorgerufen werden, oder auch durch abweichende Eigenschaften der jeweils vermessenen Gegenstände oder Personen. Eine Metalldetektorschleuse erzeugt, wie oben dargestellt, ein Magnetfeld und misst dann den Grad der Verzerrung dieses Magnetfeldes während eine Person durch das Portal hindurchläuft. Auch bei Passagieren *ohne* metallische Gegenstände entsteht dabei eine gewisse Verzerrung des Magnetfeldes, deren Stärke von den Eigenschaften der Personen (z.B. von Größe und Gewicht, Kleidung und Schuhen, Piercings und Implantaten, Körperhaltung und vielem mehr) abhängt. Weiterhin spielen bei jeder Messung interne Ungenauigkeiten des Detektors eine Rolle. Die gemessene Stärke der Verzerrung wird also auch bei Passagieren, die keine metallische Gegenstände bei sich führen, in einem gewissen Rahmen schwanken.

Nehmen wir nun an, die Metalldetektorschleuse würde die Stärke der Verzerrung des erzeugten Magnetfeldes auf einer Skala zwischen 0 und 45 Gradeinheiten messen. Nehmen wir weiter an, bei Passagieren *ohne* metallische Gegenstände (Signal abwesend) würde in den meisten Fällen im Detektor eine Verzerrung von 15 Gradeinheiten gemessen. Für Passagiere *mit* einem metallischen Gegenstand (Signal anwesend) wird hingegen in den meisten Fällen eine deutlich höhere Verzerrung gemessen – wir können also davon ausgehen, dass das Gerät funktioniert und wir tatsächlich mit ihm metallische Gegenstände detektieren können.

Aufgrund der verschiedenen Eigenschaften der Personen wie auch aufgrund von Messfehlern werden die Messergebnisse des Detektors bei einer Vielzahl von nacheinander durchgeführten Messungen nun aber um ein gewisses Maß schwanken, sodass bei Passagieren ohne metallische Gegenstände in manchen Fällen deutlich höhere, bei anderen wiederum deutlich niedrigere Verzerrungsgrade als 15 gemessen werden. Eine entsprechende Häufigkeitsverteilung dazu, welcher Verzerrungsgrad bei einem Passagier *ohne* metallische Gegenstände (Signal abwesend) gemessen wird, soll in Abb. 3 durch die linke Kurve dargestellt werden: Am häufigsten wird hier durch den Metalldetektor zwar ein Verzerrungsgrad von 15 gemessen, doch kommt es in manchen Fällen auch vor, dass ein Verzerrungsgrad von 5 oder auch von 25 gemessen wird.

Nehmen wir nun an, ein bestimmtes metallisches Messer, das auf bestimmte Weise am Körper einer Person getragen wird, würde die gemessene Verzerrung sehr genau 15 Gradeinheiten erhöhen. Bei einer Vielzahl von Testpersonen, die mit diesem Messer durch die Metalldetektorschleuse gehen (Signal vorhanden), würde entsprechend am häufigsten ein Verzerrungsgrad von 30 gemessen. Doch würden auch hier die Messergebnisse schwanken und so würde der Detektor in manchen Fällen auch einen Verzerrungsgrad von 20 oder 40 messen. Die Häufig-

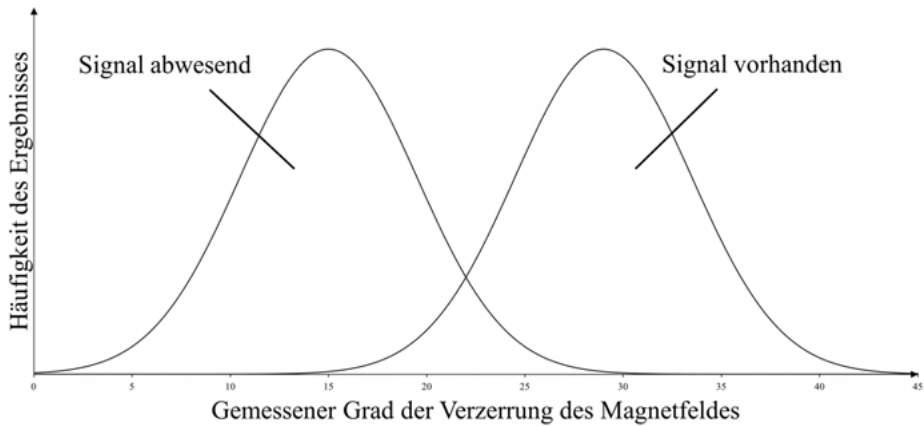


Abb. 3: Wahrscheinlichkeiten von gemessenen Werten bei an- und abwesendem Signal (nach VELDEN 1982: 12)

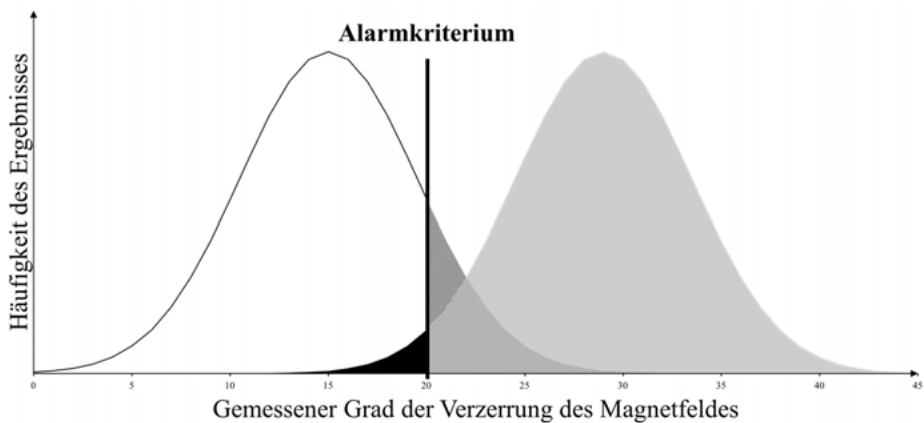


Abb. 4: Wahrscheinlichkeiten von gemessenen Werten mit Alarmkriterium (nach VELDEN 1982: 38)

keit dieser Messergebnisse lässt sich in einer zweiten Kurve darstellen, die dann um 15 Gradeinheiten nach rechts verschoben wäre (die rechte Kurve in Abb. 3).⁸⁵

Damit die Metalldetektorschleuse tatsächlich als *Detektor* für das Vorhandensein eines metallischen Gegenstandes dienen kann, muss nun aber ein Schwellenwert festgelegt werden, ab dem der Metalldetektor dann einen Alarm ausgeben soll. Kriterien hierfür lassen sich allerdings, und das ist für den Gegenstand dieser Arbeit

⁸⁵ Es handelt sich hier freilich um ein stark vereinfachtes Beispiel. Einerseits würden sich für unterschiedliche metallische Gegenstände sowie an unterschiedlichen Stellen des Körpers unterschiedlich stark verschobene Kurven ergeben. Andererseits würde sich wohl auch die Häufigkeitsverteilung der gemessenen Signalstärken ändern, die Kurven wären also nicht einfach nur verschoben, sondern hätte zudem auch noch eine andere Form.

zentral, nicht mehr aus der Funktionsweise des Detektors gewinnen. Es gibt keinen sich aus rein empirischen oder logischen Gründen anbietenden Wert.

Dies wird anhand von Abb. 4 deutlich, in der dieses Alarmkriterium für die Metalldetektorschleuse beispielhaft bei einem Verzerrungsgrad von 20 gewählt wurde. Für Passagiere ohne metallische Gegenstände, bei denen der gemessene Verzerrungsgrad unter 20 liegt, wird dann also kein Alarm ausgegeben und sie können passieren (korrekte Ablehnung, weiße Fläche). Allerdings gilt dies nun auch für solche Passagiere, die ein Messer tragen und bei denen dennoch ein Wert unter 20 gemessen wird (Verpasser, schwarze Fläche). Umgekehrt wird bei Werten über 20 nicht nur für Passagiere mit Messer ein Alarm ausgegeben (Treff-fer, graue Fläche), sondern auch bei einigen Passagieren ohne metallische Gegenstände (falscher Alarm, schraffierte Fläche).

Wird das Alarmkriterium nun ‚liberaler‘ gewählt, so gibt es zwar seltener Fehlalarme, aber *notwendig* auch mehr Verpasser (das Alarmkriterium wird nach rechts verschoben, wodurch die schraffierte Fläche der Fehlalarme kleiner, die schwarze Fläche der Verpasser aber gleichzeitig größer wird). Umgekehrt impliziert ein ‚konservativeres‘ Alarmkriterium eine höhere Anzahl an Fehlalarmen; es wird dann aber auch immer unwahrscheinlicher, dass bei einem Passagier mit Messer kein Alarm ausgegeben wird (VELDEN 1982: 38). In dem gewählten Verhältnis zwischen Fehlalarmen und Verpassern drückt sich damit letztlich eine *wertende* Präferenz für oder gegen Fehlalarme bzw. Verpasser aus, die für das konkrete Einsatzszenario jeweils individuell bestimmt werden muss.⁸⁶ Bei Fluggastkontrollen bedeuten mehr Fehlalarme mehr Nachkontrollen, sie verursachen damit mehr Kosten und bedeuten für Passagiere, weitere Techniken der Aufdeckungen über sich ergehen lassen zu müssen. Gleichzeitig bemisst sich der Gewinn an Sicherheit durch die Kontrollen gerade an einer möglichst geringen Wahrscheinlichkeit von Verpassern.

Für die Analyse dieser normativen Präferenz im Anwendungsfall bei Fluggastkontrollen muss allerdings zudem berücksichtigt werden, dass die Menge der formal als ‚Treffer‘ bezeichneten Alarme auch die bereits erwähnten ‚natürlichen Alarme‘ (*natural alarms*) umfassen wird. Mit ‚natürlichem Alarm‘ bezeichnet man Situationen, in denen nicht abgelegte, aber auch nicht verbotene metallische Gegenstände gefunden werden, wie etwa Gürtelschnallen, Münzgeld etc. Wie bereits oben erwähnt, funktioniert der Detektor hier wie gewünscht, er würde ansonsten ein Signal (metallischer Gegenstand) verpassen. Insofern muss auch adä-

⁸⁶ Insbesondere in der ökonomischen Entscheidungstheorie werden solche Probleme oft auch als Optimierungsprobleme gefasst. Dabei wird oft versucht, den Raum der möglichen Lösungsmöglichkeiten nach rationalen Kriterien einzuschränken, etwa weil viele Lösungen dem eigentlichen Zweck der Detektion entgegenlaufen würden – in Abb. 4 etwa wenn das Alarmkriterium höher als 30 wäre. Letztlich werden aber auch hier bereits eine Vielzahl von Wertungen impliziert.

quat berücksichtigt werden, wie spezifisch die Detektionsmethode arbeitet und wie groß der Anteil von natürlichen Alarmen an der Trefferrate ist.

Das Alarmkriterium kann bei den meisten vollautomatischen Detektionsgeräten in gewissen Grenzen vom Hersteller der Geräte frei festgelegt bzw. an die jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen angepasst werden. Insofern kann prinzipiell jeder derartige Detektor über eine höhere Sensitivität weniger Verpasser zulassen – der Detektor wird dadurch allerdings nicht wirklich ‚besser‘, denn er kann nicht zuverlässiger zwischen ‚Signal vorhanden‘ und ‚Signal nicht vorhanden‘ unterscheiden. Eine in diesem Sinne bessere Metalldetektorschleuse würde man hingegen daran erkennen, dass die Schnittfläche zwischen den beiden Kurven in Abb. 3 kleiner würde, sodass weniger Verpasser bei gleichzeitig weniger Fehlalarmen möglich würden.⁸⁷

Obwohl ich mich bisher vor allem auf eine Metalldetektorschleuse und damit auf eine automatische Auswertung der gemessenen Werte bezogen habe, ist es wichtig zu verstehen, dass diese in der Signalentdeckungstheorie formulierten Zusammenhänge auch dann gelten, wenn die aufgedeckten Sachverhalte durch eine Person ausgewertet werden. Tatsächlich ist die Theorie sogar in eben diesem Kontext entwickelt worden (GREEN & SWETS 1988). Freilich lässt sich das Alarmkriterium dann allerdings nur deutlich ungenauer definieren: In ihm drücken sich dann auch die Präferenzen und Haltungen der jeweiligen Kontrollperson aus. Deshalb gilt, dass die beiden Kurven in Abb. 3 für unterschiedliche Screener sehr unterschiedlich ausfallen können – und selbst dieselbe Kontrollperson wird je nach Müdigkeit, Stress, Hintergrundgeräuschen etc. unterschiedlich gut ‚Signal vorhanden‘ von ‚Signal nicht vorhanden‘ unterscheiden können. Für die Signalerkennungstheorie bilden diese sogenannten ‚*human factors*‘ deshalb eine große, kaum vollständig zu lösende Herausforderung bei der Bestimmung der verschiedenen Detektionsraten für Detektionsgeräte mit menschlichen Entscheidern (SCHWANINGER 2006).

Abgesehen von den schwer zu bestimmenden *human factors* spielt es aus rein detektionstheoretischer Sicht kaum eine Rolle, ob die Detektion automatisch oder manuell durchgeführt wird. Im Gegensatz zur politischen Debatte⁸⁸ findet die im vorigen Abschnitt eingeführte Unterscheidung zwischen der Negation der Privatheit und Gewinnung von Informationen über das Private in der technischen Debatte zu Fluggastkontrollen so gut wie keine Anwendung. Technische Geräte und Kontrollperson werden hier als funktionale Einheit betrachtet, nämlich als ein Detektionsschritt in einem komplexeren Detektionsprozess bzw. als Komponente

⁸⁷ In der Signalerkennungstheorie wird die Unterscheidungsfähigkeit zwischen ‚Signal vorhanden‘ und ‚Signal nicht vorhanden‘ für verschiedene Detektionssysteme über sogenannte Receiver-Operator-Characteristics-Kurven (ROC-Kurven) dargestellt (vgl. hierzu etwa VELDEN 1982). Für den weiteren Gang der Argumentation in dieser Arbeit sind diese Darstellungen allerdings verzichtbar, weshalb ich hier von einer Einführung absehe.

⁸⁸ Vergleiche hierzu auch Fußnoten 83 und 91.

in einem System von Kontrolltechniken. Eventuell lässt sich hierin mit ein Grund dafür finden, warum bei der Entwicklung der Körperscanner zunächst nicht berücksichtigt wurde, welcher großen Unterschied es aus gesellschaftspolitischer Perspektive macht, ob die Bilddaten manuell oder automatisiert ausgewertet werden.

2.2.3 Von der Komponentenebene zur Systemebene

Zusammenfassend lässt sich zunächst Folgendes über die Grundfunktion des Aufdeckens bei Fluggastkontrollen festhalten: Wie ich in Abschnitt 2.2.1 ausgeführt habe, zielen Fluggastkontrollen letztlich auf die Detektion von verbotenen Gegenständen, die auf einer abgeschlossenen Liste definiert sind. Wie dann in Abschnitt 2.2.2 deutlich wurde, impliziert dies eine durch Techniken der Aufdeckung von Privatem informierte binäre Entscheidung darüber, ob ein Passagier einen solchen Gegenstand bei sich führt oder nicht. Bei Techniken der Aufdeckung können zwei Formen unterschieden werden, nämlich die *Negation von Verdeckung* von der *Gewinnung von Informationen über das Verdeckte*. Beide Formen der Aufdeckung können dabei graduell unterschiedlich relevant sein. Jede Technik der Aufdeckung impliziert zudem eine wertende Vorentscheidung darüber, als wie akzeptabel ein Fehlalarm im Verhältnis zu einem Verpasser betrachtet wird.

Bis zur oben dargelegten Dynamisierung der Entwicklung und Implementierung von Fluggastkontrollen ließen sich Fluggastkontrollen im Ganzen noch relativ gut über den theoretischen Zugriff der Detektionstheorie beschreiben und verstehen. Dies gilt zwar grundsätzlich auch für die Zeit nach den Anschlägen vom 11. September, allerdings stellt diese Dynamisierung durch die Einführung immer neuer Techniken und komplexerer Kontrollprozesse die Designer von Checkpoints für Fluggastkontrollen zunehmend vor eine große Herausforderung. Denn für den eigentlichen Zweck der Kontrollen, das heißt: für die Herstellung von öffentlicher Sicherheit durch den Schutz vor Angriffen durch Passagiere ist es nur mittelbar relevant, wie groß etwa die Falschnegativ-Rate bei einer einzelnen Komponente wie einem Metalldetektor ist. Die Relevanz der oben dargelegten Kenngrößen von Detektionstechniken ergibt sich letztlich erst im Kontext der Fluggastkontrollen im Ganzen, also der Gesamtheit der definierten Prozesse im Checkpoint-System. Dies wird insbesondere deutlich, wenn wir noch einmal Abb. 1 auf Seite 130 betrachten. Ein Treffer durch den Metalldetektor bedeutet für diese Kontrollprozesse nicht, dass ein verbotener Gegenstand auch tatsächlich gefunden und konfisziert wurde, sondern lediglich, dass die Person in einem nächsten Schritt mit Hilfe eines Körperscanners kontrolliert wird. Die Verpasser- und Falschalarm-Raten der beiden eingesetzten Kontrolltechniken kombinieren sich dabei. Entgegen dem oftmals vermittelten Eindruck *erhöht der zusätzliche Einsatz eines Körperscanners also die Verpasser-Rate* gegenüber einem Prozess, bei dem nach einem Alarm im Metalldetektor direkt das manuelle Ab-

tasten folgen würde.⁸⁹ Je nach eingesetzter Technik kombinieren sich die Kenngrößen der einzelnen Techniken zudem auf zum Teil komplexe Weise, denn die einzelnen Kontrollschritte können sich gegenseitig beeinflussen. Dies muss bei der Bewertung der akzeptablen Verpässer-Raten berücksichtigt werden.

Ganz ähnlich gilt dies auch für natürliche und falsche Alarme, denn als wie akzeptabel diese betrachtet werden, hängt letztlich davon ab, welcher zusätzliche Kontrollschritt dadurch impliziert wird und welche weiteren untergeordneten Schritte darauf folgen können. Letztlich bedeutet dies, dass wir für die Bewertung eines Flughafen-Checkpoints nicht bei der Betrachtung einzelner Komponenten stehen bleiben können, sondern den Checkpoint als Ganzen betrachten müssen. In der Forschungsdebatte wird dieser Wechsel der Perspektive mit der Gegenüberstellung von Komponenten-Ebene und System-Ebene bezeichnet (XP-DITE 2013; KÖLLE u. a. 2011: 60–64), insbesondere in der britischen Debatte auch als *‘outcome oriented approach’* (UK GOVERNMENT 2012a, 2012b).

Der Vorteil hierbei ist nicht nur, dass so die für die Bewertung des erhöhten Sicherheitsniveaus auch tatsächlich relevanten technischen Fakten in den Blick rücken, sondern dass sich auch Zielgrößen etwa zur Wahrscheinlichkeit der Detektion eines bestimmten Angriffs definieren lassen – unabhängig davon, über welche konkreten Kontrolltechniken diese erreicht werden sollen. Genauso wird durch den Wechsel in der Perspektive auf die System-Ebene auch erst eine fundierte, konstruktive Debatte darüber möglich, wie Fluggastkontrollen alternativ gestaltet werden können, um etwa auf Bedenken der Passagiere besser einzugehen (XP-DITE 2013).

In der neueren Debatte um die Gestaltung von Fluggastkontrollen wird dabei vermehrt zwischen drei Leistungsbereichen auf System-Ebene unterschieden (IATA 2014; GEORGI 2014: 13): Zum einen die Erhöhung des Sicherheitsniveaus, die durch die Fluggastkontrollen im Ganzen erreicht werden soll; zweitens die Höhe der wirtschaftlichen Kosten, die damit einhergehen; und drittens die nicht-intendierten Auswirkungen auf die Passagiere. Gerade der letzte Punkt erfuhr in Folge der medial sehr kontrovers geführten ‚Nacktscanner-Debatte‘ über die mögliche Einführung bildgebender Körperscanner für Fluggastkontrollen in Europa eine stärkere Aufmerksamkeit in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Parallel zu dieser Dreiteilung der Leistungsbereiche lässt sich sehr holzschnittartig ein Dreieck aus Interessensgruppen ausmachen, die als *stakeholder groups* gängigerweise in diesem Kontext unterschieden werden (AEA 2014; IATA 2013:

⁸⁹ Der Sachverhalt, dass die Einführung von Sicherheitstechnologien nicht nur von den technischen Qualitäten der jeweiligen Technologien abhängt, sondern auch von sozialen und politischen, wie etwa den auf die Technologien projizierten Wünschen und Hoffnungen, wurde bereits in vielen Studien belegt. Nils Zurawski bietet einen guten Einstieg in dieses Thema, indem er unter anderem Studien aus verschiedenen Kontexten benennt, bei denen als treibende Kraft für die Einführung von Sicherheitstechnologien schlicht ein Wunsch nach Modernität ausgemacht werden konnte (ZURAWSKI 2015: 40–42).

2; LEESE 2014a: 46). Zum einen müssen die nationalen und supranationalen Gesetzgeber (*regulators*) genannt werden, welche die Anforderungen und Rahmenbedingungen für Fluggastkontrollen festlegen und international abstimmen. Hiervon lässt sich zweitens die Gruppe der wirtschaftlichen Akteure in der zivilen Luftfahrt zum Zwecke des Passagiertransports unterscheiden (*aviation industry*), also insbesondere Flughäfen und Fluglinien. In vielen Ländern muss diese Gruppe das System der Fluggastkontrollen implementieren, zumindest aber, wie ich in Abschnitt 2.3.1 noch darlegen werde, aus ihren Gewinnen mitfinanzieren. Die dritte Gruppe bilden die Passagiere, welche einerseits als Kunden die Geschäftsgrundlage für die wirtschaftlichen Unternehmen bilden, andererseits aber auch direkt von den Fluggastkontrollen betroffen sind. Je nach Kontext werden sie als Teil der politischen (Betroffenheits-) Öffentlichkeit (*the flying public*) oder als Kunden (*customers*) wahrgenommen.⁹⁰

Es wäre dabei zu kurz gegriffen, wollte man je einen der drei oben erwähnten Leistungsbereiche als Interesse einer dieser Gruppen zuordnen. Tatsächlich sind prinzipiell alle Seiten an hoher Sicherheit, niedrigen Kosten und niedrigen Beeinträchtigungen auf Seiten der Passagiere interessiert. Beispielsweise ist es durchaus im Interesse der jeweiligen Gesetzgeber, die Rahmenbedingungen für Fluggastkontrollen so zu gestalten, dass Eingriffe in deren Handlungsfreiheit, Persönlichkeitsrechte und Wohlbefinden möglichst gering ausfallen – eben weil Passagiere von den jeweiligen Gesetzgebern durchaus im Sinne einer *flying public* wahrgenommen werden. Dies wurde nicht zuletzt auch in der bereits erwähnten ‚Nacktscanner-Debatte‘ deutlich.⁹¹ Ebenso können wir festhalten, dass eine hohe

⁹⁰ Freilich muss darauf hingewiesen werden, dass es weitere Betroffenengruppen gibt, die bei dieser Dreiteilung nicht erfasst werden – etwa das Sicherheitspersonal, das in den letzten Jahren im Rahmen von Tarifverhandlungen und Streiks immer wieder öffentlich auf mangelhafte Arbeitsbedingungen hingewiesen hat, sowie das Flugpersonal, das enorm häufig die Sicherheitskontrollen erdulden muss und nur teilweise mit der Gruppe der Passagier zusammengefasst werden kann (vgl. hierzu auch KÖLLE u. a. 2011: 12). Zu meinem thematischen Zuschnitt siehe Abschnitt 2.1.2.

⁹¹ So betonte etwa EU-Justizkommissarin Viviane Reding: „Unsere Bürger sind keine Objekte, sondern menschliche Wesen. Der Gang durch den Körperscanner bleibt freiwillig. Für die Passagiere muss es immer eine Alternative geben“ (BOLZEN 2011). Der damalige Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar schreibt hierzu: „Es ist im Übrigen nicht das erste Mal, dass dieses Thema in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Im Oktober 2008 trafen Planungen der Europäischen Kommission zur Einführung von Scannern auf empörte Kritik nicht nur bei berufsmäßig nörgelnden Datenschützern, sondern auch bei vielen Europaabgeordneten. Die Debatte endete jäh, als der damalige Bundesinnenminister Schäuble erklärte, er halte es für richtig, ‚Geräte zu entwickeln, die das Abtasten von Passagieren ersetzen. Aber solange solche Bilder entstehen, werden sie nicht eingesetzt. Ich will nicht, dass die Bundespolizei in das Licht kommt, sie seien heimliche Spanner‘. Dieser ‚Unfug werde nicht mitgemacht‘, äußerte zudem damals eine Sprecherin des Bundesinnenministeriums. Auch quer durch die deutsche Parteienlandschaft wurde nicht an Kritik gespart und die Nacktscanner als ungeeignet und menschenunwürdig verdammt. Auch die Europäische Kommission sah sich schließlich veranlasst, auf den Einsatz der Nacktscanner-Technologie zumindest vorläufig zu verzichten“ (SCHAAR 2010).

Kundenzufriedenheit und die Sicherheit des Fluggastverkehrs vor böswilligen Eingriffen durchaus im Eigeninteresse der Flugindustrie liegen.

Eine Optimierung in einem der drei Leistungsbereiche führt allerdings zumindest teilweise zu gegenläufigen Effekten in den beiden anderen Leistungsbereichen (hier spiegelt sich gewissermaßen der Zusammenhang zwischen Fehlalarm- und Verpasser-Raten auf System-Ebene). Dadurch kommt es letztlich fast immer zu Zielkonflikten: Sehr verlässliche Sicherheitsmaßnahmen sind zumeist teuer, haben oft negative Auswirkungen auf die Passagierzufriedenheit und stellen oftmals einen erheblichen Eingriff in Persönlichkeitsrechte oder andere ethische-gesellschaftliche Folgerisiken dar. Aufgrund des hohen Kostendrucks schrecken wirtschaftsnahe Akteure dabei insbesondere vor solchen Maßnahmen zurück, die eine hohe Anzahl an gut geschulten Arbeitskräften erfordern. Schlechte Bezahlung und die fortlaufende Privatisierung beim Kontrollpersonal werden andererseits selbst wiederum als mögliches Sicherheitsproblem wahrgenommen.⁹²

Im politischen Aushandlungsprozess kommen den Akteuren dieser drei Interessensgruppen deshalb unterschiedliche Rollen zu: Obwohl die Sicherheitsmaßnahmen letztlich zum Schutz der Passagiere eingesetzt werden, ist es in aller Regel auch nach dem Bekanntwerden von Sicherheitsmängeln oder auch nach Anschlagversuchen nicht der Fall, dass sich innerhalb der *flying public* eine organisierte Gruppe herausbilden muss, die für eine Erhöhung des Sicherheitsniveaus eintritt. Stattdessen trugen in der Vergangenheit die Reaktionen der Gruppe der *regulators* auf derartige Situationen zum Teil reflexhafte Züge zugunsten einer Ausweitung von Sicherheitsmaßnahmen und -techniken (KÖLLE u. a. 2011: 40).⁹³ Hier spiegelt sich hinsichtlich der Fluggastkontrollen wider, dass es in modernen Gesellschaften insbesondere staatliche Institutionen sind, die umfassend als „Sicherheitsgarant“ auftreten (CONZE 1984: 831). Zivilgesellschaftlich organisierte Gruppen der *flying public* treten dagegen vornehmlich in die Rolle derer, die vor einer Ausweitung von Sicherheitsmaßnahmen warnen, insofern diese etwa als unverhältnismäßige Verletzung der Persönlichkeitsrechte verstanden werden (vgl. etwa DEUTSCHER BUNDESTAG 2010; GEORGI 2014: 18; GOLDBERG 2010). Wirtschaftliche Interessensverbände wie die Internationale Luftverkehrs-Vereinigung IATA schließlich versuchen Einfluss auf die politischen Entschei-

⁹² Dies wird etwa anhand der Debatte deutlich, die geführt wurde, nachdem im Dezember 2014 schwere Mängel bei den Fluggastkontrollen in Frankfurt und Düsseldorf festgestellt wurden (vgl. hierzu etwa DAHLKAMP 2014). Ähnlich wie später in Europa wurde auch in den USA 1978 die US-amerikanische Luftfahrt umfassend privatisiert, was die Aufgaben der Fluggastkontrollen mitinbegriffen hatte (SWEET 2004: 11). Mit Blick auf die bemerkenswerten Rück-Verstaatlichung der Luftsicherheit nach dem 11. September unter der Bush-Administration bemerkt Beck: „The horrible pictures of New York contain a message: a state can neoliberalize itself to death“ (BECK 2002: 47).

⁹³ Man kann dies gut an Gegenüberstellungen von tatsächlichen oder auch gescheiterten Angriffen auf die zivile Luftfahrt und den Reaktionen der Sicherheitsbehörden sehen (vgl. etwa BRAUN 2011).

dungsgremien zugunsten höherer Passagierzufriedenheit, insbesondere aber zugunsten einer Deckelung oder Reduzierung der Kosten zu nehmen: "... in fact they function as advocates for greater cost-effectiveness in aviation security policy, since they and their customers must bear the costs" (POOLE 2009: 7–8).

Wirtschaftliche Akteure – insbesondere für Flughafenbetreiber – betrachten Fluggastkontrollen dabei schon länger auf der System-Ebene. Durch zunehmende Konkurrenz und Kostendruck waren diese gezwungen, für zentrale ökonomische Kenngrößen wie Abfertigungsrate, Personalkosten, Anschaffungskosten von Geräten, sowie Passagierzufriedenheit entsprechende Modelle zu entwickeln,⁹⁴ um operationelle Prozesse zu optimieren. Für die Bereiche ‚Erhöhung des Sicherheitsniveaus‘ und ‚nicht-intendierte Passagierbeeinträchtigungen‘ kann dies nicht gleichermaßen gelten. Gerade für eine ethische Folgeabschätzung von Fluggastkontrollen ist der Wechsel auf die System-Ebene zentral, denn nur dann kann adäquat berücksichtigt werden, wie schwerwiegend Folgebeeinträchtigungen bei Fehlalarmen wirklich sind oder inwiefern natürliche Alarmer systematisch bestimmte Passagiergruppen benachteiligen. Derartige Fragen betreffen, genau wie solche zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus, die Kontrollprozesse als Ganze. Für meinen Ansatz zur Bewertung der Fluggastkontrollen wird es entsprechend nötig sein, den bewertenden Zugriff durchgängig von der System-Ebene her zu leisten, statt die Betrachtung auf bestimmte Techniken zu fokussieren.

2.2.4 Grundfunktion der Zugangskontrolle: Einschluss und Ausschluss

Wie ich in Abschnitt 2.2.1 angedeutet habe, besteht die zweite Grundfunktion von Fluggastkontrollen darin, nur den so genannten *cleared passengers* den Übertritt von der Landseite auf die Luftseite zu gewähren. Aufdeckung und Zugangskontrolle greifen dabei ineinander: Die Funktion der Zugangskontrolle greift auf die Detektionsergebnisse der Aufdeckung zurück; umgekehrt ist die Grundfunktion der Aufdeckung so strukturiert, dass sie für die Zugangskontrolle eine binäre Entscheidungsgrundlage bieten kann. Insofern sich die Zugangskontrolle auf die Steuerung des Übertritts zwischen zwei abgegrenzten Bereichen bezieht, muss sie insbesondere in ihrem *räumlichen* Zusammenhang begriffen werden. Wie kann dieser räumliche Aspekt theoretisch besser begreiflich werden?

Im Theoriezweig der Surveillance Studies wurden hierzu einige Ansätze entwickelt, die in der aktuellen Forschungsdebatte sehr präsent sind und mit denen ich mich an dieser Stelle deshalb unabhängig von meinen Ausführungen in Abschnitt 1.3.3 kritisch auseinandersetzen möchte. Dabei werden Fluggastkontrollen häufig als „für den Passagier auffälligste“ (ZURAWSKI 2015: 65) Sicher-

⁹⁴ Dieser Eindruck erschloss sich mir in mehreren Gesprächen und Diskussionsrunden im Rahmen des Forschungsprojektes XP-DITE mit den leitenden Sicherheitsbeauftragten dreier Flughäfen.

heitsmaßnahme an Flughäfen bezeichnet, aber dennoch selten eigenständig in ihrer Funktionsweise betrachtet. Vielmehr stehen sie stellvertretend für ‚Sicherheit an Flughäfen‘, und werden als solche nicht selten zusammen mit oder im Kontext von Mobilitätssteuerung, Grenzkontrollen, Identitätsfeststellungen, Videoüberwachung und anderen am Flughafen präsenten Sicherheitsmaßnahmen betrachtet. Die Surveillance Studies bilden dabei eine Forschungsrichtung, die mindestens seit 2004 Sicherheitsmaßnahmen an Flughäfen thematisiert (ADEY 2004). Insofern werden in der geisteswissenschaftlichen Sicherheitsforschung Fluggastkontrollen auch zumeist als Teil von Überwachungspraktiken begriffen (ZURAWSKI 2015: 65, 86; LEESE 2014b: 31–34, 50; ADEY 2004: 501).

Viele der Grundthesen in den Surveillance Studies bauen auf Foucaults Überlegungen zum Panopticon bzw. zur Machttechnik der Disziplin auf. Hierzu schreibt Zurawski treffend:

„Zusammengefasst kann man sagen, dass das Panopticon in so genannten Einschließungsmilieus operiert, in denen durch Zwang, Selbstdisziplin, Fürsorge und Überwachung ... Individuen zu passenden Mitgliedern der Gesellschaft geformt werden.“ (ZURAWSKI 2015: 28)

Bezogen auf den räumlichen Aspekt beschreibt Foucault den „Panoptismus“ der Disziplin vor allem als ein „rigoroses Parzellieren“, der eine lückenlose Überwachung ermöglicht. Dies wird etwa deutlich anhand des von Foucault an verschiedenen Stellen seines Werkes gebrauchten Beispiels der Pestbekämpfung im 17. Jahrhundert, bei der die Bevölkerung in ihre jeweiligen Häuser geschlossen und jede Straße umfassend überwacht wurde. Die einzelnen Familien wurden hier strikt voneinander getrennt und über Namenslisten wurde der Gesundheitszustand eines jeden Bewohners kontrolliert, sodass Tote und Kranke leicht entdeckt werden konnten.

„Dieser geschlossene, parzellierte, lückenlos überwachte Raum, innerhalb dessen die Individuen in feste Plätze eingespannt sind, die geringsten Bewegungen kontrolliert und sämtliche Ereignisse registriert werden, eine ununterbrochene Schreiarbeit das Zentrum mit der Peripherie verbindet, die Gewalt ohne Teilung in einer bruchlosen Hierarchie ausgeübt wird, jedes Individuum ständig erfasst, geprüft und unter die Lebenden, die Kranken und die Toten aufgeteilt wird – dies ist das kompakte Modell einer Disziplinierungsanlage.“ (FOUCAULT 1981a: 253)

Diesen Mechanismus der Disziplin grenzt Foucault von dem ab, was er den „juridische[n] Mechanismus“ der Macht nennt (FOUCAULT 2014: 19). Dieser beruht auf einem *binären* Ausschlussprinzip, etwa indem illegale von erlaubten Handlungen unterschieden und als unerwünscht ausgeschlossen werden. Als Gegenbeispiel zur Pestbekämpfung nennt Foucault dabei immer wieder die zeitlich früheren Maßnahmen zur Leprabekämpfung. Diese beruhten insbesondere darauf, die Erkrankten in spezielle Einrichtungen, die Leprakolonien, zu verbannen und somit von der gesunden Bevölkerung strikt zu trennen. Hier wird das Ausschlussprinzip explizit räumlich gedacht und umgesetzt. Die Verbannung der

Leprakranken sei letztlich so konsequent gewesen, dass diese „Stätten der Verdammnis“ faktisch nicht mehr als zur sonstigen menschlichen Welt gehörig betrachtet wurden (FOUCAULT 1981b: 19).

Hieraus lässt sich nun ein zentrales räumliches Merkmal bestimmen, über welches Foucault die Mechanismen der Disziplin von den juristischen Mechanismen unterscheidet: Beim Disziplinarmechanismus wird der Raum parzelliert, um eine möglichst kleinteilige, insbesondere aber *individualisierte* Überwachung zuzulassen. Beim juristischen Mechanismus hingegen soll eine räumliche Trennung des Erwünschten vom Unerwünschten erreicht werden, der individualisierte Zugriff auf den Einzelnen ist hingegen nicht beabsichtigt:

„Anstelle einer massiven und zweiteiligen Grenzziehung zwischen den einen und den anderen verlangt die Pest nach vielfältigen Trennungen, nach individualisierenden Aufteilungen, nach einer in die Tiefe gehenden Organisation der Überwachung und der Kontrollen, nach einer Intensivierung und Verzweigung der Macht. Der Leprakranke wird verworfen, ausgeschlossen, verbannt: ausgesetzt; draußen lässt man ihn in einer Masse verkommen, die zu differenzieren sich nicht lohnt. Die Pestkranken hingegen werden sorgfältig erfasst und individuell differenziert – von einer Macht, die sich vervielfältigt, sich gliedert und verzweigt.“ (FOUCAULT 1981a: 254–255)

Betrachtet man zunächst vor allem diesen räumlichen Aspekt, so scheint es schwierig, Fluggastkontrollen für sich genommen im Sinne von Disziplinarmechanismen, das heißt als Überwachungsmaßnahme im foucaultschen Sinne zu begreifen. Als Zugangskontrolle zur Luftseite funktionieren diese nämlich gerade *binär*: Ihr Ziel ist eine strikte räumliche Trennung zweier Gruppen von Passagieren. Auf der Luftseite befinden sich all jene, denen attestiert wurde, keine verbotenen Gegenstände bei sich zu tragen. Auf der Landseite befinden sich alle anderen Passagiere. Zumindest was die klassischen Fluggastkontrollen betrifft, wird eine weitere Differenzierung der Individuen nicht vorgenommen: Alle Passagiere durchlaufen pauschal denselben Kontrollprozess und mischen sich anschließend unter die Menge der anderen kontrollierten Passagiere. Die Kontrollen richten sich insofern auch nicht auf die Passagiere als *Individuen*, sondern vielmehr rein auf die verbotenen *Gegenstände*: Durch die Kontrollen sollen diese Gegenstände ausgeschlossen werden. Denn wie ich in Abschnitt 2.2.2 bereits erwähnt habe, werden viele der gefundenen verbotenen Gegenstände, wie etwa ein kleineres Taschenmesser, in aller Regel lediglich konfisziert – der Passagier wird erneut kontrolliert und erhält dann gegebenenfalls Zutritt zur Luftseite.

Freilich handelt es sich bei den Fluggastkontrollen eher um einen Einschluss in einen Sonderbereich, der auf Wunsch auch wieder verlassen werden kann, nicht um einen unumkehrbaren Ausschluss wie in Foucaults Beispiel der Lepra. Es ist allerdings interessant, dass für die räumliche Trennung der beiden Passagiergruppen terminologisch durchaus auf das gleiche Begriffsfeld zurückgegriffen wird: In der Fachterminologie für Fluggastkontrollen wird die Luftseite zum Beispiel auch häufig als ‚steriler Bereich‘ (*sterile area*) bezeichnet (PRICE & FORREST 2012: 228). Entsprechend wird ein Zutritt einer nichtkontrollierten Person

zur Luftseite auch als Kontamination (*contamination*) bezeichnet.⁹⁵ Dies muss dann ein erneutes Screening aller Personen nach sich ziehen, die mit dieser Person in Kontakt gekommen sein könnten (PRICE & FORREST 2012: 233). Hier nach zu urteilen scheint zumindest der räumliche Aspekt der Grundfunktion der Zugangskontrolle eher dem juridischen denn dem disziplinaren Mechanismus zu entsprechen. Die beabsichtigte absolute Trennung der zwei Passagiergruppen durch die zweite Grundfunktion der Fluggastkontrollen spiegelt sich dabei insbesondere in dem Anspruch vieler Sicherheitsbeauftragten für die Kontrollen wider, der exemplarisch bei Simon Bennett folgendermaßen zitiert wird: “We [aviation professionals] are engaged in a complex game of cat-and-mouse and it is a truism to say that we must get it right 100% of the time whereas the terrorist only needs to get it right once” (BENNETT 2009: 44).

Doch auch wenn wir vom räumlichen Aspekt absehen, scheint das Theoriekonzept des Panopticon auch sonst nicht recht auf die klassischen Fluggastkontrollen passen zu wollen.⁹⁶ Die eingesetzten Detektionstechnologien führen in den Kontrollprozessen die erhobenen Daten einer binären Entscheidung zu: *Alarm* $\vee \neg$ *Alarm*. Sie zielen nicht auf Speicherung oder Übertragung individualisierter, personenbezogener Passagierdaten, denn sieht man von anonymen Erhebungen wie etwa durch Personenzähler ab, so werden aktuell bei den Kontrollen keine Informationen nach Beendigung des Kontrollprozesses weiter vorgehalten. Sollte dies dennoch erfolgen, so ist eine Verknüpfung mit identifizierenden Passagierdaten schon deshalb nicht möglich, weil die Identität der Passagiere bei den einzelnen Kontrollschritten nicht erhoben, geprüft oder gespeichert wird.⁹⁷ Insofern scheint es für den theoretischen Zugriff nicht plausibel, Flug-

⁹⁵ In der Fachliteratur konnte ich diese Begriffsverwendung nicht nachweisen. In den Diskussionen im Rahmen von XP-DITE fiel der Begriff ‘*contamination*’ allerdings vielfach, gerade auch auf Stakeholder-Meetings mit Akteuren aus der zivilen Luftfahrt.

⁹⁶ In Abschnitt 2.3 werde ich mich genauer mit einem risikobasierten Sicherheitsregime beschäftigen, das in manchen Ländern wie den USA bereits Anwendung findet und das auch in der EU von vielen Akteuren als zukunftsweisendes Paradigma gehandelt wird, das gleichzeitig aber auch sehr kontrovers diskutiert wird. Hier wird sich zeigen, dass der theoretische Zugriff über den foucaultschen Mechanismus des ‘Sicherheitsdispositivs’ für risikobasierte Fluggastkontrollen treffender ist.

⁹⁷ Etwaige Passkontrollen durch Grenzpolizeien geschehen unabhängig von den Fluggastkontrollen und sind bei Flügen innerhalb des Schengen-Raums zudem unüblich. Auch bei den Kontrollen des Boardingpasses wird in der EU gängigerweise lediglich dessen grundsätzlich Gültigkeit geprüft, nicht aber, ob die auf dem Boardingpass angegebene Person diejenige ist, die ihn vorzeigt. Letztlich werden am Flughafen eine Vielzahl unterschiedlichster Sicherheitsmaßnahmen eingesetzt. Es ist deshalb aus einer moralpragmatischen Perspektive wichtig, die verschiedenen Maßnahmen, Zwecke und Entscheidungssituationen zu differenzieren. Mit Blick auf die Fluggastkontrollen lässt sich jedenfalls festhalten, dass auch eine verdeckte Identifizierung von Passagieren bei den konkreten Kontrollmaßnahmen derzeit kaum sinnvoll umgesetzt werden könnte: Selbst wenn dies über den Boardingpass geschehen sollte, werden die Passagiere aus der Warteschlange dann mehr oder weniger zufällig auf die frei werdenden Kontroll-Lanes verteilt. Eine Individualisierung der Kontrollen und eine personenbezogene Datenerhebung kann vor diesem Hinter-

gastkontrollen primär als Überwachungsmaßnahme oder Teil eines umfassenden Systems der Überwachung zu begreifen, denn diese müsste sich dann im Sinne eines disziplinierenden Zugriffs auf konkrete Individuen beziehen lassen.

Gängige Wörterbücher unterscheiden bei ‚Kontrollen‘ allerdings auch zwei Bedeutungen. Neben einer „dauernden Überwachung, Aufsicht“ bezeichnen Kontrollen auch Prozesse der „Überprüfung, der jemand, etwas unterzogen wird“ (DUDENREDAKTION 2016b). Diese Unterscheidung wird auch in der Forschungsliteratur der Surveillance Studies vollzogen. So schreibt etwa Zurawski unter Berufung auf James Rule, bei Praktiken der Überwachung habe man es „primär mit dem Sammeln und Auswerten von Informationen“ zu tun. „Systeme der Kontrolle“ hingegen bezögen sich auf die Verhängung und Durchsetzung von Sanktionen.

„Kontrollen sind demnach als Maßnahmen der Überprüfung mit dem Ziel des Durchgangs oder des Ausschlusses definiert ... Kontrolle [soll] zunächst auf die Überprüfungen festgelegt werden, denen nicht notwendigerweise eine dauerhafte Überwachung zugrunde liegen muss.“ (ZURAWSKI 2015: 15–17; RULE 1974)

Zurawski weist ganz zurecht darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen ‚Kontrolle‘ im Sinne von ‚Überwachung‘ und im Sinne von ‚Überprüfung‘ keineswegs einfach ist und häufig ineinanderläuft – speziell wenn die Überprüfungsmaßnahmen auf Kategorisierungen beruhen, die wiederum Überwachungsdaten zur Grundlage haben (siehe hierzu insbesondere Abschnitt 2.3). Für die klassische Form der Fluggastkontrollen, wie ich sie in diesem Abschnitt betrachte, hält sich diese Überlappung von Überprüfungs- und Überwachungsaspekten allerdings sehr in Grenzen: Alle Passagiere werden denselben Kontrollen unterzogen, die Kontrollen sind also nicht Überprüfungen auf Basis von Informationen aus Überwachungspraktiken. Die Ergebnisse des Kontrollprozesses wiederum werden nicht gespeichert und stehen insofern auch nicht für anderweitige Überwachungsmaßnahmen zur Verfügung.⁹⁸

grund also selbst dann ausgeschlossen werden, wenn den offiziellen Angaben der Behörden nicht vertraut wird.

⁹⁸ In den Surveillance Studies hat Deleuzes Konzept der ‚Kontrollgesellschaft‘ als Erweiterung der foucaultschen Idee der ‚Disziplinargesellschaft‘ viel Widerhall gefunden. Auch diese begriffliche Erweiterung scheint aber nicht recht auf die Prozesse der klassischen Fluggastkontrollen zu passen. Die hierbei implizierte ständige ‚Modularisierung‘ der Formen der Überwachung und des bei der Disziplinierung angestrebten Verhaltens widersprechen geradezu dem Bestreben der zivilen Luftfahrtindustrie, die nötigen Interaktionen mit den Passagieren bei den Kontrollen möglichst wenig zu variieren. Denn die Luftfahrtindustrie hat ein großes Interesse daran, dass sich die häufig fliegenden Passagiere möglichst gut auf die Kontrollprozesse (nicht umgekehrt) einstellen können und diese in möglichst kurzer Zeit passieren können. Durch die fehlende Erhebung personenbezogener Daten fehlt zudem die Grundlage, die Fluggastkontrollen als Teil einer *surveillant assemblage* zu begreifen, die Mechanismen beschreiben soll, in der digitalisierte Informationen („Daten-Double“) aus verschiedenen Quellen in einer Netzwerkstruktur zusammengeführt werden (ZURAWSKI 2015: 28; KAMMERER 2011).

Die klassischen Fluggastkontrollen können, so lässt sich hieraus schließen, nicht adäquat als Kontrollmaßnahmen im Sinne der Disziplin bzw. der Überwachung begriffen werden. Vielmehr erweist sich der Rückgriff auf andere Begrifflichkeiten Foucaults als adäquater. Wir können die zweite Grundfunktion der Zugangskontrolle so als eine Überprüfungspraktik verstehen, die auf einen *binären Ausschluss sogenannter ‚gefährlicher Gegenstände‘* hinausläuft. Was beabsichtigt ist, kann hierbei sehr treffend als eine „Reduzierung des Möglichen“ bzw. als „Bindung“ einer Zukunft gefasst werden, in der zumindest in klar definierter Hinsicht „kein wirklich Neues sich ereignet“ (ANGEHRN 1993: 238). Diese Bindung der Zukunft geschieht auf Basis von manuellen oder (teil)automatisierten Detektionstechniken, die als Techniken der Aufdeckung von Privatem begriffen werden können. Weil die Grundfunktionen der Zugangskontrolle und der Aufdeckung in den Prozessen der Fluggastkontrolle hierbei eng verschränkt sind, wird die Hinnahme der entsprechenden Folgen durch die Passagiere zur Bedingung des Fliegens. Aus moralpragmatischer Perspektive ergibt sich deshalb der Bedarf, diese Folgen moralisch adäquat reflektieren zu können und in entsprechenden Entscheidungssituationen zu berücksichtigen.

Dass die klassische Form der Fluggastkontrollen nicht primär als Teil eines Disziplinar- oder Überwachungsmechanismus begriffen werden kann, sondern dass diese vielmehr verstanden werden sollte als eine bestimmte Gegenstände ausschließende Überprüfung, nimmt dabei noch keine moralische Wertung vorweg. Der in diesem Abschnitt entwickelte theoretische Zugriff über die beiden Grundfunktionen der Aufdeckung und der Zugangskontrolle soll stattdessen helfen, in Kapitel 3 die zentralen Wertungskonflikte situationsadäquat in den Blick zu nehmen, die durch die nicht-intendierten Folgen bei Entscheidungen zur Ausgestaltung von Fluggastkontrollen impliziert werden.

Zunächst werde ich aber noch auf eine aktuelle Entwicklung bei der Implementierung von Fluggastkontrollen näher eingehen, auf die ich bereits mehrfach hingewiesen habe, die in den USA bereits Anwendung findet und deren mögliche Umsetzung sich auch in Europa bereits deutlich abzeichnet. Dabei handelt es sich um den Rückgriff auf Strategien des Risikomanagements zur Differenzierung von Passagieren. In diesem Kontext werde ich dann auch die Frage nochmals aufwerfen müssen, ob sich der hier entwickelte Zugriff über die beiden Grundfunktionen von Fluggastkontrollen auch für dieses ‚neue Paradigma‘ von Kontrolltechniken als adäquat erweist.

2.3 ‘Checkpoints of the Future’: Risikobasierte Kontrollprozesse⁹⁹

2.3.1 Ein neues Paradigma für Fluggastkontrollen

Risikobasierte Fluggastkontrollen als Zukunftsparadigma

Wie oben dargestellt, wurde die beständige reaktive Ausweitung von Techniken der Fluggastkontrolle über das letzte halbe Jahrhundert zunehmend als Problem wahrgenommen. Da nach wie vor nicht absehbar ist, ob oder wann diese Entwicklung zu einem Ende kommt, wurde speziell in der Folge von 9/11 immer stärker über neuere Ansätze nachgedacht. Im Rahmen der ICAO einigten sich die Mitgliedsstaaten in den Jahren 2005 und 2006 darauf, *risk assessment concepts*, also risikoanalytische Konzepte, als Teil der Sicherheitsstrategie, stärker zu berücksichtigen (ICAO 2014: xi).¹⁰⁰ Innerhalb der EU ist die Umsetzung dieses Abkommens einheitlich in der Verordnung EG 300/2008 geregelt. Auch alle über den gemeinsamen Standard hinausgehenden, sogenannte ‚strengeren Maßnahmen‘ von EU-Mitgliedsstaaten sollen „auf der Grundlage einer Risikobewertung“ angewendet werden (EG 2008: Art. 6). Entsprechend wurde auch in der Forschungsliteratur bereits darauf hingewiesen, dass etwa durch die deutsche Regierung Sicherheitsmaßnahmen in der zivilen Luftfahrt immer stärker unter Rückgriff auf Risikokonzeptionen an der Stelle von Sicherheitskonzepten des Ein-/Ausschlusses öffentlich kommuniziert werden (FISCHER & MASALA 2011: 113–114).

Im Kern wollen die Mitgliedsstaaten der ICAO über risikobasierte Passagierkontrollen dem Faktum Rechnung tragen, dass zukünftige Gefahren nie vollständig ausgeschlossen werden können und dass die finanziellen und menschlichen Ressourcen begrenzt sind, die sie jeweils für den Schutz der zivilen Luftfahrt gegen böswillige Eingriffe aufwenden können und wollen. Wie Robert Poole (2009: 9) festhält soll bei risikoanalytischen Sicherheitskonzepten die Verteilung dieser Ressourcen anhand einer Risikoanalyse ausgerichtet werden, um so insbesondere eine höhere Kosteneffektivität zu erzielen.

Ein risikobasierter Ansatz ist somit eng an ökonomische Überlegungen geknüpft: einerseits hinsichtlich der kosteneffektiven Verteilung von Ressourcen, andererseits aber auch, um die insgesamt ständig steigenden Kosten für die Abdeckung neuer Bedrohungsszenarien ein Stück weit zu bremsen, indem stärker auf deren Umverteilungen gesetzt wird. Insofern sehen nicht nur die zuständigen nationalstaatlichen Behörden eine Chance beim Wechsel hin zu einem risikobasierten Ansatz, sondern auch die wirtschaftlichen Akteure in der zivilen Luftfahrt. Wirtschaftsverbände wie die IATA versuchen zum Beispiel über eigene ri-

⁹⁹ Dieser Abschnitt basiert auf einer früheren, deutlich kürzeren Fassung, die bereits an anderer Stelle publiziert wurde (WEYDNER-VOLKMANN 2017).

¹⁰⁰ Die Details zu Standards und Empfehlungen derartiger Konzepte sind als vertraulich eingestuft, können für diese Arbeit also nicht herangezogen werden (ICAO 2014: 4–2).

sikobasierte Konzeptstudien wie dem *Checkpoint of the Future* (IATA 2013), später als *Smart Security* neu gefasst,¹⁰¹ Einfluss auf die politischen Entscheidungsgremien zugunsten eines umfassenden Wechsels zu nehmen. Generell treten wirtschaftliche Akteure häufig als Befürworter risikobasierter Konzepte auf (POOLE 2009: 7–8). Zwar erlaubt es die relevante EU-Verordnung, die Kosten für Sicherheitsmaßnahmen gegen böswillige Eingriffe auch über nationale gesamtgesellschaftliche Steuern zu finanzieren (EG 2008: Art. 5), tatsächlich werden die Kosten innerhalb der EU aber zumeist über die Fluggäste finanziert (POOLE 2009: 7) – etwa direkt über die Ticketpreise oder auch indirekt über den Konsum der Gäste am Flughafen –, weshalb die zivile Luftfahrtindustrie ein großes Interesse daran hat, die Kosten für die Kontrollen möglichst niedrig und die Passagierzufriedenheit möglichst hoch zu halten.¹⁰²

Exkurs: Risikodenken als kulturelles Paradigma

Der Wandel hin zu einem risikobasierten Sicherheitskonzept für die zivile Luftfahrt fügt sich dabei in einen breiteren kulturellen Wandel ein. Auf die maßgebliche Bedeutung von Risikokonzeptionen für fortgeschritten moderne Gesellschaften hat Beck bekanntermaßen bereits 1986 hingewiesen (BECK 1986; zudem GIDDENS 1991). Wie Herfried Münkler ausführt, hat der Umgang mit Risiken dabei „immer etwas Kalkulierendes und Berechnendes, aber auch ein Element des Spielerischen“ (MÜNKLER 2010: 12). Prägend für den Bedeutungsgehalt von ‚Risiko‘ waren Kaufleute und Bankiers in den oberitalienischen Handelsstädten im 14. Jahrhundert, als der europäische Fernhandel insbesondere per Schiff wiederauflebte und die Gefahr eines Schiffsbruchs schnell den finanziellen Ruin bedeuten konnte (MÜNKLER 2010: 19). „Der Umgang mit Risiken ist also zunächst an eine bestimmte Profession und Mentalität gebunden. Man spricht von *rischio* bzw. *rischiare*, und gemeint ist damit das pekuniäre Wagnis in einem Handelsgeschäft“ (MÜNKLER 2010: 19).

Wie Nikolas Rescher ausführt, besteht das Eingehen eines Wagnisses auf Basis von Risikoerwägungen dabei im Kern aus drei Elementen. Zum einen spielt hier-

¹⁰¹ *Checkpoint of the Future* war noch eine Einzelinitiative der IATA, bei *Smart Security* haben sich dann auch die Wirtschaftsverbände Airports Council International (ACI) und Association of European Airlines (AEA) angeschlossen (IATA 2014). Entgegen einigen Darstellungen in der Forschungsliteratur (BONSS 2014; LEESE 2014a) ist *Smart Security* also ein gemeinsames Projekt von IATA, AEA und ACI.

¹⁰² Die Passagierzufriedenheit ist für Flughäfen ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor, denn im Allgemeinen korreliert der Konsum in Cafés oder Geschäften recht stabil mit der Zufriedenheit der ‚Kunden‘ von Flughäfen. Entsprechend hängt der Preis, den Flughäfen als Miete von solchen Geschäften verlangen können, auch davon ab, wie zufrieden die Passagiere mit dem Flughafen sind, was dabei nicht nur aber auch die Fluggastkontrollen betrifft. Ein weiterer wichtiger Faktor in diesem Kontext ist die Platzbedarf für den Checkpoint, denn jeder Quadratmeter, der für die Kontrollprozesse reserviert ist, kann nicht mehr an Kaffees oder Geschäfte vermietet werden.

bei die bewusste Entscheidung für eine Handlungsoption und gegen andere Optionen eine Rolle. Neben dieses Element tritt zweitens die Bewertung von negativen Folgewirkungen der verschiedenen Handlungsoptionen sowie drittens die Erwägung der Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit, dass sich diese Folgewirkungen tatsächlich manifestieren (RESCHER 1983: 6–7). Lassen wir die vielen Probleme bei der konkreten Bestimmung der jeweiligen ‚Negativität‘ und Eintrittswahrscheinlichkeit von Folgewirkungen zunächst außer Acht, so können wir feststellen, dass sich durch die Multiplikation dieser beiden Elemente verschiedene Handlungsoptionen berechnend vergleichen und Handlungen somit rational anleiten lassen.

Zentral für ökonomische Wagnisse ist dabei, dass Verluste prinzipiell durch Entschädigungen wieder ausgeglichen werden können (MÜNKLER 2010: 13). Verschiedene Einzelwagnisse mit ihren jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten und negativen Folgewirkungen können über Versicherungen oder geschickte Kombination mit anderen Wagnissen strategisch zusammengefasst und das Eintreten ruinöser Folgen so vermieden oder doch zumindest höchst unwahrscheinlich gemacht werden: Sollte ein bestimmtes Handelsschiff auch untergehen, so ist doch anzunehmen, dass eine Reihe anderer Schiffe alle Gefahren erfolgreich umsegeln und sich potentielle Verluste so verteilen und ausgleichen lassen. „In Kulturen des Risikos lautet der Fixpunkt also nicht Sicherheit, sondern Entschädigung ...“ (MÜNKLER 2010: 13). Zwar wird der Gewinn aus dem Handelsgeschäft durch Verlust eines einzelnen Schiffes sowie durch den Kauf einer Versicherung geschmälert, doch wird dieser geschmälerte Gewinn zugleich gesichert, indem der finanzielle Ruin letztlich unwahrscheinlich wird. Die Risikostrategie ist damit insbesondere einer ökonomischen Perspektive zugänglich.

Doch auch in Situationen, in denen man zunächst nicht annimmt, Verluste durch Gewinne ausgleichen zu können, spielt die ‚aleatorische‘ Strategie des berechnend-spielerischen Umgangs mit Gefahren eine immer stärkere Rolle. Michel Foucault hat hierfür in Bezug auf Regierungshandeln das Konzept des ‚Sicherheitsdispositivs‘ geprägt. Gerade im zeitgenössischen liberalen Staat identifiziert Foucault dabei Regieren primär als durch Strategien der Risikoerwägung geprägt. Zwar spielten auch im liberalen Staat noch die klassischen Machtstrategien wie etwa der Ausschluss des Unerwünschten durch Gesetzgebung oder die konsequente Umerziehung durch umfassende Überwachung und kleinteilige Kontrolle eine wichtige Rolle, doch laut Foucault treten beim Regieren nun vermehrt *optimierende* Strategien des ‚Freiheitsmanagements‘ in den Vordergrund (GEHRING 2008: 155). Dies scheine auf den ersten Blick, so Foucault, ein „recht lockerer Diskurs“ zu sein, ein rein „ästhetischer“ Diskurs nach dem Schema: „Wenn ihr kämpfen wollt, hier sind einige Schlüsselstellen, hier einige Kraftlinien, hier einige Riegel und Sperren.“ (FOUCAULT 2014: 16). Im Kern seien diese optimierenden Interventionen für das Regierungshandeln im liberalen Staat geprägt durch ökonomische Kosten-Nutzen-Kalküle. Die sich daraus ergebenden freiheitlichen Spielräume wiederum seien letztlich durch Überwachungs-

und Kontrollmaßnahmen eingeht, welche die notwendigen Informationen für Analyse und gegebenenfalls für Interventionen erheben. Freiheit und Sicherheit spielen im liberalen Staat so ineinander (GEHRING 2008: 155).

In seinen Vorlesungen zur Gouvernamentalität am Collège de France von 1978/79 macht Foucault dies am Beispiel des Strafens deutlich: Auch im liberalen Staat stellen Gesetze bestimmte Verhaltensweisen unter Strafe und auch weiterhin spielt der Gedanke der disziplinierenden Umerziehung von Delinquenten im Strafrecht eine wichtige Rolle. Dennoch treten bei der Bekämpfung von Kriminalität nun mehr und mehr statistisch-berechnende Nützlichkeitsabwägungen in den Vordergrund, etwa die Abwägung der Kosten der Strafverfolgung gegenüber den Kosten der Straffälligkeit oder die statistisch errechnete Wahrscheinlichkeit einer erneuten Straftat (FOUCAULT 2014: 18–21). Kriminalität, so Foucaults Pointe, wird hierbei unter milieuspezifischen Gesichtspunkten betrachtet, deren geschickte Manipulation das Auftreten von Kriminalität an bestimmten Orten oder in bestimmten sozialen Schichten steuern kann. Nicht perfektionistische Kontrolle steht hier im Vordergrund des Regierungshandelns, sondern kosteneffektive Interventionen aufgrund von statistischen Überlegungen mit dem Ziel, für die Zukunft positive Effekte zu maximieren und Missstände zu minimieren (FOUCAULT 2014: 18; 37).

Die Machttechniken der Sicherheitsdispositive beziehen sich daher auch nicht auf konkrete Individuen, sondern auf das statistische Mittel eines Milieus, nicht auf zurechenbares willentliches Handeln, sondern auf Wahrscheinlichkeiten einer zukünftigen Manifestation innerhalb einer Gruppe (FOUCAULT 2014: 38–39). Einerseits kann sich dadurch zwar das Strafrecht lockern und Freiheiten gewähren – denken wir etwa an vorzeitige Entlassungen von Strafgefangenen bei guten Prognosen. Andererseits werden aber auch neue Überwachungs- und Steuerungsinstrumente nötig, um notwendige Daten zur Bestimmung der Prognosen zu erheben und um zu prüfen, ob derartige Interventionen im Durchschnitt tatsächlich kosteneffizient und Zukunftsprognosen verlässlich sind. Für die oben bereits erwähnte Zukunftsbezogenheit von staatlicher Sicherheitspolitik ergibt sich somit hinsichtlich risikobasierter Strategien, dass auf Grundlage möglichst umfassender Daten zur Vergangenheit über statistische Berechnungen und Mittelwerte auf eine ungewisse und unsichere Zukunft in der Gegenwart reagiert werden soll. “‘Risk’ inherently contains the concept of control ... It presumes decision-making. As soon as we speak in terms of ‘risk’, we are talking about calculating the incalculable, colonizing the future” (BECK 2002: 40).

Folgt man Foucault in der Annahme, dass sich Sicherheitsdispositive – als aleatorische Regierungspraktiken – nicht mehr auf bestimmbare Individuen bzw. ausnahmslos alle Individuen beziehen, sondern eben auf ein statistisches Mittel hinsichtlich eines Milieus, so wird deutlich, inwiefern auch hier ‘Gewinne’ und ‘Verluste’ ausgeglichen werden können: Der Erfolg oder Nicht-Erfolg eines Regierungsprogrammes zur frühzeitigen Entlassung von Strafgefangenen aufgrund guter Prognosen bemisst sich nicht am bestimmbaren Häftling, sondern anhand

systemischer Effekte innerhalb einer möglichst repräsentativen Gruppe. Es kann in Kauf genommen werden, dass einige früher entlassene Strafgefangene rückfällig werden, solange die zugrundeliegende Kosten-Nutzen-Rechnung aufgeht – also etwa finanzielle Kosten gespart oder die große Mehrzahl der Strafgefangenen eben nicht rückfällig werden. Für den Erfolg eines solchen Programms ist der Effekt bei einem konkret bestimmbar Gefangenen aus der Risikologik heraus damit nicht weiter relevant, solange ‚ausgleichend‘ immer Erfolge bei anderen frühzeitig entlassenen Gefangenen vorgewiesen werden können. „Foucault suggests that instead of avoiding risks, security apparatuses embrace the concept of risk and profit from the emergence of advanced statistics” – und zwar nicht indem diese Sicherheitsapparate Unerwünschtes unmöglich machen, sondern indem sie dieses mit anderen Phänomenen so in Verbindung bringen, dass über einen längeren Zeitraum auf gesamt-gesellschaftlicher Ebene gesehen die negative Wirkung des Unerwünschten aufgehoben wird (LEESE 2014a: 501).

Freilich ist ein derartiger Ausgleich aus der Perspektive jener, die gegebenenfalls dann doch Opfer eines Wiederholungstäters wurden, höchst fragwürdig. Das liegt insbesondere daran, dass das spielerische Element im Risikoansatz in solchen Fällen aus einer individuellen Perspektive völlig unpassend wirkt. Gerade im Bereich der öffentlichen Sicherheit werden in der Risikoperspektive somit Brüche sichtbar, weil uns hier zumeist nicht die Möglichkeit gegeben wird, uns aus einer (zu) riskanten Wette auch zurückzuziehen. Münkler nimmt den Bereich der öffentlichen Sicherheit daher auch ein Stück weit aus den Kulturen des Risikos aus: „Die Herstellung öffentlicher Sicherheit in Form des Ausschlusses von Gewalt bei der Aneignung von Werten und Gütern ist somit die Voraussetzung dafür, dass der Umgang mit einer bestimmten Form des Risikos überhaupt als ‚Spiel‘ funktioniert“ (MÜNKLER 2010: 14–15).

Wenn ‚Kulturen des Risikos‘ aber nicht mehr in ‚Welten der Sicherheit‘ eingebettet sind (MÜNKLER 2010: 14), das heißt: wenn sich Menschen nicht mehr aus einem Leib und Leben betreffenden Risikokalkül verabschieden können – wie es etwa der Fall ist, wenn die staatliche Gewährleistung öffentlicher Sicherheit als bloßes Risikoproblem betrachtet wird – entstehen moralische Dilemmata, die wir nicht mehr aus einer Binnenperspektive der Risikologik mit Verweis auf einen Ausgleich der Kosten durch größeren Nutzen rechtfertigen können. Das Dilemma der Sicherheitsspirale lässt sich also gerade im Bereich der öffentlichen Sicherheit nicht nachhaltig durch einen Wechsel auf eine reine Risikologik lösen, denn die Angst um das eigene Leben bei einem Angriff auf ein Flugzeug lässt sich nicht dadurch besänftigen, dass die meisten anderen Flugzeuge sicher landen werden. „Moderne Gesellschaften ... müssen in komplementär angelegten Strategien der Sicherung Welten der Sicherheit mit Kulturen des Risikos verbinden, damit daraus eine nachhaltige Sicherheit entsteht“ (MÜNKLER 2010: 27).

Anhand der Anschläge vom 11. September 2001 wird für den Bereich der öffentlichen Sicherheit zudem ein weiterer Bruch innerhalb der Risikologik deut-

lich, der zuvor vor allem im Kontext der Ökologie diskutiert wurde, nämlich das Problem der ‚unkontrollierbaren Risiken‘: Menschen können einander immer gefährlich werden und das Gelingen von Angriffen kann nie völlig ausgeschlossen werden. Weil potentielle Schädigungen aber derartige Ausmaße erreichen können, dass sie auch aus einer gesamtgesellschaftlichen oder gar globalen Perspektive des Sicherheitshandelns nicht mehr ohne Weiteres ausgeglichen werden können, ergibt sich eine Situation, in der sich die bewusste Inkaufnahme von Gefahren zugunsten von Chancen nicht mehr aus einer Binnenperspektive rechtfertigen lässt. Dies wird etwa anhand der Fluggastkontrollen deutlich:

“Specifically in aviation, screening policies necessarily must aim at minimizing Type II errors (false negatives), as an individual that was incorrectly assessed as harmless while being a potential offender poses the worst-case scenario and could cause devastating harm” (LEESE 2014a: 496).

Auch bei potentiell verheerenden gesellschaftlichen und globalen Folgen wirkt ein spielerisch-berechnender Ansatz für den Bereich der öffentlichen Sicherheit deshalb fehl am Platz. Denn obwohl sich die immensen monetären Verluste durch die Anschläge vom 11. September durch umfangreiche staatliche Zuschüsse und Kredite zumindest zum Teil noch kompensieren ließen (SWEET 2004: 12–15), so kann dies angesichts der immensen Verluste an Leben und Gesundheit sowie der direkten weltpolitischen Folgen (man denke etwa an den bis heute andauernden Krieg in Afghanistan) wohl kaum gelten.

Dennoch lässt sich in der EU wie auch in vielen anderen Staaten ein Trend im Bereich der öffentlichen Sicherheit ausmachen hin zu präventiven, risikobasierten Strategien. “In post-9/11 security regimes, the efforts of policymakers to capture the future and fold it back into the present in order to render it actionable have reached new heights” – was sich etwa an von der EU diskutierten Profiling-Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus deutlich machen lässt (LEESE 2014c: 497; 495). Aleatorische Strategien im Bereich der öffentlichen Sicherheit werden also auch und zum Teil gerade dann verfolgt, wenn diese nicht sinnvoll in ‚Welten der Sicherheit‘ eingebettet und potentielle Schädigungen nicht durch gegenläufige Steuerungsmaßnahmen ausgeglichen werden können. Risikostrategien versprechen dann eine Form der Kontrolle über die Zukunft, die sie faktisch nicht gewährleisten können:

“‘Uncontrollable risks’ must be understood as not being linked to place, that is they are difficult to impute to a particular agent and can hardly be controlled on the level of the nation state. This then also means that the boundaries of private insurability dissolve, since such insurance is based on the fundamental potential for compensation of damages and on the possibility of estimating their probability by means of quantitative risk calculation. So the hidden central issue in world risk society is *how to feign control over the uncontrollable* – in politics, law, science, technology, economy and everyday life.” (BECK 2002: 41)

Wie Cornel Zwiernitz aus historischer Perspektive zu Recht betont, handelt es sich beim aleatorischen Umgang mit diesen ‚unkontrollierbaren‘ und damit eben

nicht mehr sinnvoll versicherbaren Risiken keineswegs exklusiv um ein Phänomen der Risikogesellschaften unserer – in beckschen Worten – ‚zweiten Moderne‘ (ZWIERLEIN 2012: 429). Vielmehr lässt sich zeigen, dass bereits 1536 in Oberitalien im Rahmen einer frühen Form der Politikberatung ein mathematisierender, aleatorischer Zugriff auf die Frage vorgeschlagen wurde, ob es ratsam sei, gegen benachbarte Staaten Krieg zu führen (ZWIERLEIN 2015).¹⁰³ Der Versuch, mit Hilfe von Risikoüberlegungen politische Handlungsempfehlungen auch dort zu generieren, wo ein versichernder bzw. milieubezogener Ausgleich nicht erwartet werden kann, begleitet die territorialstaatliche Regierungspraxis also zumindest im Bereich der äußeren Sicherheitspolitik schon von Beginn an – auch wenn es sich in dieser Frühphase der Moderne wohl eher um Ausnahmefälle handeln mag. Festzuhalten ist aber, dass Risikoüberlegungen im Sinne von aleatorischen Ausgriffen auf die Zukunft schon lange im Möglichkeitshorizont *rationaler* Regierungsstrategien auftauchen und Sicherheitsstrategien mit prägen – und zwar auch dann, wenn mögliche Schäden und Verluste nicht versicherbar oder durch eine Kosten-Nutzen-Logik verrechenbar sind, das heißt nicht sinnvoll ausgeglichen werden können. In diesem Kontext müssen auch die aktuellen Entwicklungen zu risikobasierten Fluggastkontrollen begriffen werden.

Erhoffte Vorteile von risikobasierten Fluggastkontrollen

Wie ich in Abschnitt 2.2.4 erläutert habe, steht das traditionelle Sicherheitsregime von Fluggastkontrollen recht klar unter dem Paradigma des *Ausschlusses* von Angriffen des Luftverkehrs durch die zwei Grundfunktionen (1) des Aufdeckens und (2) der Zugangskontrolle. Risikobasierte Ansätze zur Fluggastkontrolle sehen dabei vor, die Intensität der Umsetzung dieser beiden Grundfunktionen anhand einer Risikoanalyse differenziert anzuleiten. Wie Mathias Leese betont, scheint sich die zivile Luftfahrt in besonderer Weise für antizipatives Regieren über Risikostrategien zu eignen (LEESE 2014c: 496). Allerdings stehen die unterschiedlichen Interessen verschiedener Befürworter risikobasierter Ansätze zum Teil gegeneinander und so unterscheidet sich zum Teil erheblich, welche konkreten Hoffnungen für die Einführung von Risikostrategien bestehen bzw. welche Schwerpunkte verschiedene Akteure setzen.

In der Debatte um risikobasiertes Screening ist die in Abschnitt 2.2.3 dargelegte Differenzierung der drei Leistungsbereiche (Erhöhung des Sicherheitsniveaus, Höhe der wirtschaftlichen Kosten, die damit einhergehen, sowie nicht-intendierte Auswirkungen auf die Passagiere) recht prominent. Wie oben beschrieben, kom-

¹⁰³ Nach Zwierlein wurde dabei letztlich anhand verschiedener ‚Indikatoren‘ wie der Größe des Heeres oder des politischen Rückhalts in der Bevölkerung bestimmt, ob die Chance auf einen militärischen Sieg für größer als 6 von 12 Punkten zu befinden, der Sieg also wahrscheinlicher als die Niederlage sei. War dem so, so sprach gemäß dieser Frühform einer Politikberatung aus rationalen Erwägungen nichts gegen einen Krieg (ZWIERLEIN 2015).

men den Akteuren der drei hierbei relevanten Interessensgruppen (*regulators, aviation industry, flying public*) unterschiedliche Rollen im Aushandlungsprozess zu. In der Rolle als Sicherheitsgarant sehen sich staatliche Akteure zumeist in der Verantwortung, den Schutz der Passagiere möglichst umfassend zu gewährleisten.

Dies bedeutet freilich nicht, dass Politiker generell einer Einführung von risikobasierten Kontrollen zustimmen und dass es innerhalb der Gruppe der *regulators* keine Kontroverse um dieses Thema geben würde. Gerade in Deutschland zeigten sich die verschiedenen Parteienvertreter hierzu durchweg eher zurückhaltend bis ablehnend (K. WAGNER 2014: 24). Klar ist aber auch, dass viele der propagierten Vorteile von risikobasierten Kontrollen die relevanten staatlichen Institutionen gerade in ihrem Selbstverständnis als Sicherheitsgarant in die Pflicht nehmen. Dabei steht zum einen die Hoffnung, Risikoabschätzungen könnten für mögliche Sicherheitslücken technische Detektionsmaßnahmen um eine pro-aktive Komponente ergänzen. Dadurch könnten auch solche Angriffe erkannt werden, die durch die rein technischen Sicherheitsmaßnahmen alleine (noch) nicht ausreichend abgedeckt werden. Ein weiterer Vorteil wird auch darin gesehen, dass es zur Maximierung des gebotenen Sicherheitsniveaus „intelligent“ und daher rational geboten sei, die Kontrollen dort zu fokussieren, wo man eine Gefährdung vermutet, bzw. sie dort zu minimieren, wo man keine Gefährdung vermutet (K. WAGNER 2014: 26–28).

Zivilgesellschaftlich organisierte Gruppen der *flying public* bewerten die Einführung von risikobasierten Kontrollen in der medialen Debatte, ähnlich wie die politische Seite, eher negativ. Insbesondere wird hier auf die Gefahr diskriminierender bzw. stigmatisierender Effekte hingewiesen – etwa gegenüber Muslimen (K. WAGNER 2014: 29; GEORGI 2014: 18). Vorteile werden für Passagiere hingegen vor allem dann gesehen, wenn es um eine potentielle Verkürzung der Wartezeiten und Vereinfachung der Kontrollen für die breite Masse geht – etwa wenn viele Menschen nicht mehr ihre Schuhe ausziehen müssen. Hier wird insbesondere auch von Seiten der Luftfahrt-Industrie auf mögliche positive Effekte hinsichtlich der Kundenzufriedenheit verwiesen (AEA 2014; IATA 2013).

Neben diesem Vorzug einer höheren Zufriedenheit der breiten Masse der Kunden sehen wirtschaftliche Interessensverbände wie die AEA oder die IATA schließlich insbesondere dann einen Vorteil in risikobasierten Ansätzen, wenn es gelingt, die Kosten für Sicherheitskontrollen zu deckeln bzw. zu reduzieren. Zudem wird von dieser Seite die Möglichkeit begrüßt, den Zugang zu vereinfachten Kontrollen mit der Priorisierung von Vielfliegern oder anderen zahlenden Gruppen zu verknüpfen (AEA 2014; GEORGI 2014: 18; IATA 2013).¹⁰⁴ Interessant ist

¹⁰⁴ Aktuell bieten auch in Europa manche Flughäfen priorisierte Fluggastkontrollen an, bei denen höhere Ticketpreise mit einem Umgehen der Warteschlangen einhergehen (durch eine zubuchbare Option, durch Vielfliegerstatus, oder durch Erste-Klasse-Tickets). Für sich genommen handelt es sich hierbei nicht um risikobasierte Kontrollen. Darauf, dass der schnell-

jedenfalls, dass zumindest in Deutschland die mediale Debatte um eine Einführung von risikobasierten Kontrollen insbesondere von wirtschaftlichen Akteuren angestoßen und befeuert wurde (K. WAGNER 2014: 30–31; GEORGI 2014: 18).

2.3.2 Drei Varianten risikobasierter Strategien zur Fluggastkontrolle

Die Forderung nach risikobasierten Fluggastkontrollen verweist zunächst generell darauf, dass eine Form der Risikoanalyse die Grundlage für das Design und die Durchführung von differenzierten Kontrollen bereiten soll. Welche Art der Risikoanalyse dabei angedacht ist, was konkret Gegenstand dieser Analyse ist und wie die Ergebnisse für die Fluggastkontrollen nutzbar gemacht werden sollen, wird in der Debatte allerdings kaum genauer differenziert (beispielhaft K. WAGNER 2014). Wie in diesem Abschnitt deutlich werden wird, gibt es dabei sehr unterschiedliche Ansätze zur Risikoanalyse mit je verschiedenen Vor- bzw. Nachteilen, welche wiederum Behörden, ökonomische Akteure und die fliegende Öffentlichkeit sehr unterschiedlich betreffen. Im Folgenden werde ich drei idealtypische Formen von risikobasierten Fluggastkontrollen (*risk based screening*, RBS) vorstellen, die sich eignen, aktuelle Programme differenziert zu betrachten: die lagebasierten, die profilbasierten sowie die verhaltensbasierten Fluggastkontrollen. Für jede der drei Formen werde ich einen kurzen Einblick darin geben, wie diese aus den unterschiedlichen Perspektiven jeweils in der öffentlichen Debatte diskutiert werden.¹⁰⁵

Lagebasierte Fluggastkontrollen

Ziel von RBS ist ein differenzierter Einsatz der Ressourcen für Passagierkontrollen. Ein erstes geeignetes Unterscheidungskriterium für Formen der zugrundeliegenden Risikoanalysen stellt zunächst die Frage dar, ob diese genutzt werden soll, um *individuelle Passagiere* bestimmten Risikogruppen zuzuordnen, oder ob es darum geht, den Einsatz der Ressourcen anhand von *Kontextvariablen* zu differenzieren. Die letztere RBS-Variante zieht zur Differenzierung dabei Informationen zu Rate, die nicht passagierbezogen sind, sondern sich auf breiter gefasste Bedrohungslagen¹⁰⁶ beziehen.

lere Zugang zu Kontrollen gegen Bezahlung aber moralisch sehr fragwürdig ist, hat Sandel (2012: 26) hingewiesen. Ich werde diese Fälle in Abschnitt 3.4 noch genauer betrachten.

¹⁰⁵ Für das in Abschnitt 2.3.1 dargestellte idealtypische Stakeholder-Dreieck ergibt sich daraus eine für diesen Abschnitt ‚ungleichmäßig verteilte‘ Quellenlage: Sicherheitsrelevante Aspekte werden die Analyse dominieren, ökonomische und ethisch-gesellschaftliche Aspekte werden anhand der medialen Debatte nur kurz umrissen. Eine genauere Analyse der der ethischen und gesellschaftspolitischen Folgerisiken auch von risikobasierten Fluggastkontrollen werde ich dann in Kapitel 3 leisten.

¹⁰⁶ Den Begriff der Bedrohungslage übernehme ich vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: „Eine Bedrohungslage ist die Gesamtheit aller von Menschen ver-

Beispielhaft kann man hier an eine Situation denken, in der eine größere Menge an Plastiksprengstoff gestohlen wurde. Im Vergleich zu einem früheren Zeitpunkt könnte so ein erhöhtes Risiko dafür attestiert werden, dass ein Angreifer versucht, an bestimmten Flughäfen einen entsprechenden Sprengsatz an Bord eines Flugzeuges zu schmuggeln. Als Reaktion darauf könnte beschlossen werden, für eine gewisse Zeitspanne an diesen Flughäfen verstärkt nach solchen Sprengsätzen zu suchen. Als weiteres Beispiel kann der Versuch genannt werden, verschiedene Flüge in Risikoklassen zu unterteilen, etwa anhand der Fluggesellschaft, des Start- bzw. Zielflughafens, der Flugzeuggröße oder der maximalen zurücklegbaren Distanz. Dies wurde etwa im Kontext der niederländischen Initiative SURE! vorgeschlagen (VAN DE WETERING 2014). Auf Basis solcher Kontextvariablen kommt es bei dieser Form von RBS dann zu einer Differenzierung von Passagieren in Risikogruppen. Allerdings liegen hier keine personenbezogenen Daten zugrunde, sodass man etwa davon ausgehen kann, dass alle anderen Personen auf einem Flug durch die gleichen Sicherheitsprozeduren kontrolliert wurden. Ich werde diese Form von RBS als lagebasierte Fluggastkontrollen bezeichnen.¹⁰⁷

Um tatsächlich einen Sicherheitsgewinn zu ermöglichen, machen es derartige Konzepte erforderlich, Fluggastkontrollen flexibel an neue Bedrohungslagen anpassen zu können. Sie stellen die Planer von Flughafen-Checkpoints also insbesondere vor die Herausforderung, möglichst zeitnah neue Prozeduren planen und im laufenden Betrieb eines Flughafens implementieren zu können. Für Flughäfen und Fluglinien bedeuten lagebasierte Fluggastkontrollen somit auch weniger Planungsverlässlichkeit, denn geänderte Kontroll-Prozesse können mehr Personal erfordern oder längere Wartezeiten für Passagiere erzeugen. Zudem lassen sich die Auslastung technischer Geräte und die Effektivität der Personalschulungen schwerer voraussagen. Entsprechend gibt es durchaus Bedenken bei Flughafen-Betreibern, die nicht immer davon ausgehen können, dass sie alle durch höhere Flexibilität entstehenden Kosten auf Fluggesellschaften und somit letztlich auf die Passagiere umlegen können. Speziell für kleinere Flughäfen wurden hier in der Vergangenheit Bedenken vorgetragen (UK PARLIAMENT 2012).

Aus Sicht der Passagiere unterscheiden sich lagebasierte Fluggastkontrollen zunächst verhältnismäßig wenig von Kontrollen nach dem traditionellen Screening-Paradigma. Lediglich der gegebenenfalls häufigere Wechsel von Screening-Techniken bei den Kontrollen könnte dazu führen, dass die Passagiere mit den Prozeduren weniger vertraut sind, zumal wenn sich diese von Flug zu Flug unter-

ursachen Gefährdungen ... Die Bedrohungslage ist somit eine besondere Form der Gefahrenlage, begrenzt auf durch Menschen verursachte Gefährdungen“ (BBK o. J.).

¹⁰⁷ Die von mir als ‚lagebasiert‘ bezeichnete Form der Fluggastkontrollen wird zum Teil auch als ‚regelbasiert‘ (*rule based*) bezeichnet und dabei von ‚bedrohungsbasierten‘ Ansätzen (*threat based*) unterschieden, die insbesondere Formen der individualisierten Passagierdifferenzierung umfassen. Für die Zwecke dieser Arbeit scheint mir diese begriffliche Differenzierung wenig erhellend, denn alle Formen der Risikoanalyse basieren letztlich auf Regeln zur Einschätzung einer Bedrohung. Ich entwickle hier deshalb eine eigenständige Terminologie.

scheiden können. Hier lässt sich allerdings auch bereits kritisch rückfragen, ob es wirklich realistisch ist, dass bei dieser Form von risikobasierten Kontrollen erhöhte Sicherheitsmaßnahmen nach einer gewissen Zeit auch wieder zurückgenommen werden können. Denn letztlich bieten solche Risikoanalysen für sich genommen keine rationalen Hinweise darauf, wann ein Risiko gering genug ist, dass ihm mit verringerten Sicherheitsressourcen begegnet werden kann (hierzu auch VOLKMANN 2014a: 18–22). Insofern könnte sich aus Sicht der fliegenden Öffentlichkeit also eventuell sogar eine Verschärfung des oben dargelegten Problems einer Sicherheitsspirale abzeichnen.

Profilbasierte Fluggastkontrollen

Risikobasierte Fluggastkontrollen, die nicht bei kontextbezogenen Bedrohungslagen, sondern bei den Passagieren selbst ansetzen, können in zwei weitere Varianten differenziert werden. Zum einen gibt es Bestrebungen, *anhand von bereits gesammelten personenbezogenen Daten* die Passagiere in Risikogruppen zu unterteilen. Andererseits wird versucht, Passagiere *anhand des Verhaltens direkt vor oder in dem Checkpoint* in Risikogruppen einzuteilen. Beide Varianten werden etwa in den USA durch die Bundesbehörde Transport Security Administration (TSA) bereits aktiv eingesetzt. Gängig ist hierbei die Unterteilung der Passagiere in drei Risikogruppen, für die jeweils andere Prozeduren eingesetzt werden können. Abb. 5 zeigt dies beispielhaft anhand der IATA Konzeptstudie *Checkpoint of the Future*. Hier wird unterschieden zwischen *enhanced* für Passagiere, die in die Gruppe mit erhöhtem Risiko eingeteilt wurden, *known traveller* für Passagiere, denen ein niedriges Risiko zugeschrieben wird (etwa aufgrund freiwillig zur Verfügung gestellter Daten), und *normal* für alle anderen Passagiere.¹⁰⁸

Grundannahme hinter dieser Form von RBS ist die Überzeugung, dass Angreifer mit hoher Wahrscheinlichkeit Teil einer benennbaren Untergruppe von Passagieren sind, die entweder anhand von Geheimdienstinformationen definiert oder statistisch ermittelt werden kann (ADEY 2004: 505–506). Entsprechend wird der Paradigmenwechsel hin zu risikobasierten Ansätzen bei dieser Art von Fluggastkontrollen folgendermaßen gefasst: “Looking for dangerous persons, not (just) for dangerous objects” (GEORGI 2014). Damit Passagiere ihrer designierten Ri-

¹⁰⁸ Die verschiedenen Kontrollprozesse für die jeweiligen Passagiergruppen können dabei in verschiedenen Lanes räumlich voneinander getrennt werden, wie dies auch in Abb. 5 deutlich wird. Denkbar ist aber auch, den Kontrollprozess *dynamisch* an den jeweiligen Passagier anzupassen, sobald dieser identifiziert wurde. Im Rahmen des Programms SURE! wird dies seit 2015 bereits mit lagebasierten Fluggastkontrollen am Flughafen Schiphol getestet. Sichtbar ist dann nur ein einziger Typus von Lanes, bei dem die Kontrollschritte aber beispielsweise bei bestimmten Passagieren (bzw. im Falle von SURE! bei bestimmten Flügen) mit einer höheren Sensitivität arbeiten und mehr Nachkontrollen stattfinden. So können faktisch unterschiedliche Kontrollprozesse implementiert werden, ohne dass für den Passagier einsichtig ist, welcher Prozess für ihn zum Tragen kommt.

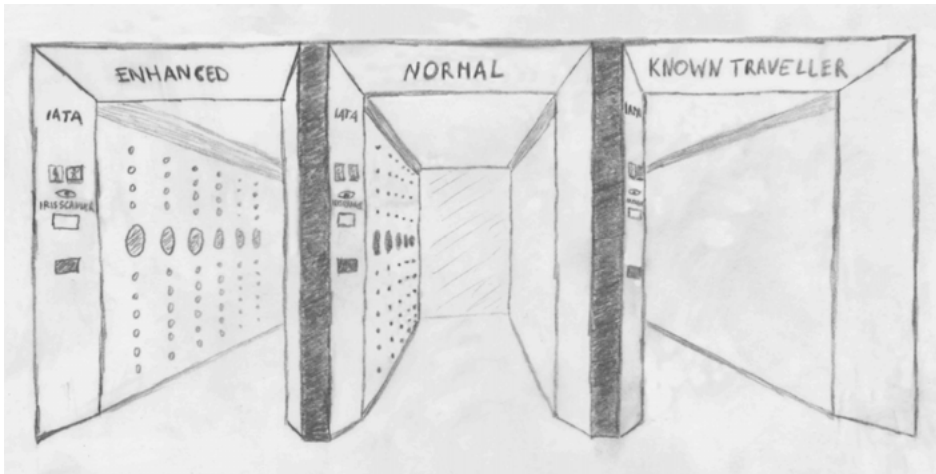


Abb. 5: Konzeptstudie von IATA zu risikobasierten Fluggastkontrollen mit Passagierdifferenzierung (eigene Skizze, vgl. IATA 2011)

sikogruppen zugeordnet werden können, müssen sich letztlich *alle* Passagiere identifizieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass aus der Menge der Passagiere tatsächlich all jene ausgewählt werden können, denen ein hohes Risiko zugeschrieben wurde. Insofern kann man auch sagen, dass die Grundannahme bei diesem Typus von risikobasierten Kontrollen darin besteht dass es das Fliegen sicherer machen kann, wenn die zuständigen Sicherheitsbehörden die Identität der Passagiere kennen und entsprechend darauf reagieren (SOGHOIAN 2009: 15). Auch wenn versucht wird, den Ausdruck ‚Profiling‘ konsequent zu vermeiden,¹⁰⁹ läuft die Passagierdifferenzierung auf Basis von Checkpoint-externen, bereits verfügbaren Daten eben doch auf eine Form des Profiling hinaus. Ich werde diese Form der risikobasierten Fluggastkontrollen deshalb als ‚profilbasierte Passagierdifferenzierung‘ bezeichnen.

Die Differenzierung selbst basiert in den USA dabei zumeist auf Listen.¹¹⁰ Die Risikoanalyse der einzelnen Passagiere wird also nicht am Checkpoint selbst oder

¹⁰⁹ In den USA wird der Ausdruck *profiling* aufgrund der Nähe zu *racial profiling* gemieden. In Europa gibt es aktuell kein flächendeckendes, vergleichbares Programm zur Passagierdifferenzierung. In Deutschland jedenfalls fand eine Diskussion um die Einführung derartiger Maßnahmen mit Verweis auf Ähnlichkeiten zur Rassenselektion während der Nazi-Herrschaft zumindest vorläufig ein jähes Ende. MdB Dieter Wiefelspütz etwa wandte sich folgendermaßen an die Presse: „Schreiben Sie bitte ruhig: Das ist Selektion am Flughafen – gerade in Deutschland wird es das nicht geben“ (WEILAND 2010; vgl. hierzu auch GEORGI 2014: 18).

¹¹⁰ Nach wie vor sind Informationen darüber nicht öffentlich zugänglich, nach welchen Kriterien Menschen auf derartige Listen gesetzt werden, bzw. wonach versucht wird, das Bedrohungspotential von Personen zu quantifizieren, und in welchem Maße diese Beurteilung letztlich automatisiert geschieht, wie es bei den US Programmen CAPPs I und II konzipiert war (ADEY 2004: 505–507). Dabei ist es freilich durchaus problematisch, alea-

durch die für die Kontrollen verantwortliche Behörde durchgeführt. Die Aufgabe der TSA ist es stattdessen, die Passagiere mit Einträgen auf der Liste abzugleichen und sie jeweils einer der drei Risikogruppen zuzuordnen, beziehungsweise Personen auf den sogenannten No-Fly-Listen den Zugang vollständig zu verweigern (SOGHOIAN 2009: 15). Das Programm ‚Pre‘ bezieht sich dabei auf Passagiere, die sich für weniger aufwändige Kontrollen registrieren wollen, ‚Secure Flight‘ hingegen auf den Abgleich mit den No-Fly-Listen und den sogenannten Selectee-Listen für intensivere Kontrollen (US TSA 2014a). Diese Listen bilden wiederum gewissermaßen einen anwendungsbezogenen Zuschnitt der geheimdienstlichen Listen von Terrorverdächtigen (*terrorist watch lists*).¹¹¹ Das eigentliche Profiling geschieht demnach nicht durch die TSA, sondern durch eine andere Behörde des amerikanischen Heimatschutzministeriums.¹¹² Im Jahr 2009 sollen die

torische bzw. statistische Prinzipien auf die extrem seltenen Fallzahlen von Angriffen auf den Flugverkehr anzuwenden (PRESS 2009). Wenn für die Risikoanalyse aber zu wenige Daten zur Verfügung stehen, stellt sich die Frage, ob der Bedarf nach ausreichend großen Fallzahlen für statistische Risiko-Analysen nicht eventuell dazu führt, dass Sicherheitsbehörden nicht das tatsächliche Risiko eines Angriffs analysieren, sondern die Wahrscheinlichkeit der *Zugehörigkeit* zu einer als ‚gefährlich‘ definierten Gruppe (z.B. religiöse Extremisten). Problematisch wäre hierbei freilich, dass dann die Effektivität der Kontrollen an die Gültigkeit weiterer, eventuell problematischer Vorannahmen geknüpft wird, etwa dass wir tatsächlich mit einiger Sicherheit wissen können, welche Personengruppen eine Gefahr für den zivilen Luftverkehr darstellen.

¹¹¹ Die generellere Praxis der Terrorbekämpfung über geheimdienstliche Listen von Verdächtigen, die mangels rechtsstaatlicher Kontrolle wohl schlicht nicht mit demokratischen Werten vereinbar sind, wird nicht Teil dieser Arbeit sein. Insbesondere die Verwehrung des Zugangs zur Luftseite über No-Fly-Listen greift *vor* den bzw. *statt* der eigentlichen Fluggastkontrollen, sie gehören also nicht zum Gegenstand dieser Untersuchung (vgl. auch Fußnote 112). Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass *an Flughäfen* über solche Listen nach Terrorverdächtigen gefahndet wird und dies ernsthafte Probleme aufwirft. Aus rechtsstaatlicher Sicht schwer zu verdauen ist jedenfalls, was Christopher Soghoian (2009: 17) über einen von offizieller Seite bestätigten Vorfall berichtet, bei dem der kanadische Staatsbürger Maher Arar aufgrund fehlerhafter Informationen beim Umsteigen in New York festgesetzt, gegen seinen Willen nach Syrien ausgeflogen, dort über ein Jahr lang in Isolationshaft gehalten und regelmäßig gefoltert wurde, bevor er offiziell als unverdächtig betrachtet und später wieder freigelassen wurde.

¹¹² Diese Arbeitsteilung macht es außerordentlich schwer, ein vollständiges Bild über das eigentliche Profiling zu gewinnen. Die Kriterien für die ‚Musteranalyse‘ beim Profiling tauchen in öffentlichen Dokumenten zu den TSA-Programmen ‚Secure Flight‘ und ‚Pre‘ nicht auf und werden auch generell nicht einer wissenschaftlichen Öffentlichkeit zugänglich gemacht (BONSS 2014: 8, 10). Die in den USA obligatorischen Folgeabschätzungen zum Schutz der Privatsphäre über die TSA-Programme beziehen sich daher lediglich auf diejenigen Daten, die zum Abgleich der Listen erhoben werden (vgl. beispielhaft US DHS 2012: 6). Soweit ersichtlich bildet für das eigentliche Profiling das Office of Intelligence des amerikanischen Heimatschutzministeriums die Schnittstelle zum komplexen Geflecht der US-Geheimdienste (PRICE & FORREST 2012: 147, 158). Für den Rahmen dieser Arbeit ist das Profiling selbst nicht relevant, da es nicht Teil der eigentlichen Fluggastkontrollen ist. Am amerikanischen Beispiel lässt sich jedoch gut zeigen, wie schwer es ist, für derart fragwürdige Sicherheitsmaßnahmen konkrete moralische wie auch juristische Verantwortlichkeiten zuzuordnen. Für meinen eigenen Ansatz versuche ich, meiner Fragestellung

No-Fly-Listen dabei etwa 44.000 Menschen und die Selectee-Listen etwa 75.000 Menschen umfasst haben (SOGHOIAN 2009: 15). Zudem sollen sich viele der Top-Terroristen gar nicht auf den Listen befinden – aus Angst, eine Weitergabe ihrer Namen an alle involvierten Stellen könnte nachrichtendienstliche Arbeit unterminieren (KROFT 2006; zitiert nach SOGHOIAN 2009: 15). Auch in anderen Ländern, etwa in Kanada seit 2007 im Rahmen des Programms ‚Passenger Protect‘, werden No-Fly-Listen nach ähnlichem Schema geführt und Passagieren der Zutritt zur Luftseite verwehrt (GOVERNMENT OF CANADA 2014).

Aus einer sicherheitszentrierten Perspektive ergibt sich für das Design von Fluggastkontrollen zunächst die Notwendigkeit, für das jeweilig attestierte Gefährdungspotential einer Risikogruppe adäquate Kontrollprozesse zu entwerfen und zu implementieren. Das effektive Sicherheitsniveau, das der Checkpoint bietet, ist dabei stark abhängig davon, wie zuverlässig tatsächliche Angreifer von Polizeibehörden und mittlerweile zunehmend Geheimdiensten als Hoch-Risiko-Passagiere kategorisiert werden. Zwar ergibt sich das effektive Sicherheitsniveau nach wie vor stark in Abhängigkeit von der Erkennungswahrscheinlichkeit von verbotenen Gegenständen; diese wird nun aber ganz zentral danach variiert, welcher Risikogruppe der jeweilige Passagier zugeordnet wurde.¹¹³ Um zu verhindern, dass Angreifer die zu durchlaufenden Kontrollen zuverlässig voraussagen und sich entsprechend darauf einstellen können, wird es aber auch bei risikobasierten Fluggastkontrollen nötig sein, zusätzliche Kontrollen stichprobenartig einzusetzen. Diese könnten etwa so aussehen, dass ein gewisser Anteil an Passagieren einer Risikogruppe zufallsbasiert in die nächsthöhere Gruppe wechseln muss.

Wie bereits erwähnt, macht es die Passagierdifferenzierung anhand von Listen nötig, alle Passagiere am Checkpoint zu identifizieren, sodass sie gegebenenfalls zuverlässig den Listeneinträgen zugeordnet werden können. Die Sicherheit des Checkpoints hängt somit auch davon ab, wie fälschungssicher jene Daten oder Dokumente sind, die zur Identifizierung benutzt werden, weil sich ein Angreifer sonst als ein Passagier ausgeben kann, dem ein geringeres Gefährdungspotential at-

folgend, Faktoren zu identifizieren und bei der Bewertung einzubeziehen, die den konkreten Kontrollprozessen zugeordnet werden können – etwa hinsichtlich der Identifizierung der Passagiere am Checkpoint, der Nutzung externer Profildaten in Form von Listen oder auch hinsichtlich der Frage, ob durch solche Kontrollen nicht eine strukturelle Abhängigkeit von und Nachfrage nach flächendeckender Überwachung entsteht.

¹¹³ In der wissenschaftlichen Literatur ist es aktuell umstritten, ob derartige Passagierdifferenzierungen anhand von risikobasierten Bedrohungseinschätzungen nicht durch intelligente Angreifer unterlaufen werden können, etwa indem Gruppen von Angreifern austesten, welche ihrer Mitglieder welcher Risikogruppe zugeordnet werden. Je nach tatsächlicher Implementierung kann eine derartige Form von RBS also auch das Sicherheitsniveau senken (CHAKRABARTI & STRAUSS 2002). Zudem wird bestritten, dass es sinnvoll ist, im Sinne eines *statistischen* Risikomanagements über Profilbildung zu versuchen, *extrem seltene* Fälle von Angriffen zu verhindern (PRESS 2009) und dass RBS bei gleichem Ressourcenaufwand gegenüber dem traditionellen Screening-Paradigma tatsächlich ein höheres Maß an Sicherheit garantieren kann (MARTONOSI & BARNETT 2006).

testiert wird und für den entsprechend weniger Screening-Ressourcen aufgewendet werden. Identifizierungsprozesse anhand eines Reisepasses sind jedoch notorisch fehleranfällig. Um die Fälschungssicherheit sowie die Automatisierungsfähigkeit zu erhöhen, ist deshalb angedacht, auf biometrische Daten zurückzugreifen (SKILLI-CORN 2008).¹¹⁴ Wie in Abb. 5 links an den Portalen gerade noch zu erkennen ist, wurde von dem Wirtschaftsverband IATA ein Iris-Scanner angedacht; Fingerabdruck-Scanner sind ein weiterer wahrscheinlicher Kandidat für derartige biometrische Systeme. Die Passagiere können die notwendigen personenbezogenen Daten entweder freiwillig speichern lassen, um sich bequemer identifizieren zu können, oder es kann ein Abgleich mit in Ausweisdokumenten gespeicherten biometrischen Daten vorgesehen sein. Die Möglichkeit, zu anderen Zwecken erhobene und gespeicherte biometrische Daten zu verwenden, ist zwar technisch machbar, aber zumindest in Europa datenschutzrechtlich eventuell nur schwer umsetzbar.

Aus ökonomischer Sicht stellen differenzierte Kontrollprozesse Checkpoint-Designer vor die Herausforderung, die Auslastung der verschiedenen Prozeduren zuverlässig vorhersagen zu können, damit die Screening-Ressourcen effizient eingesetzt werden können. Grundsätzlich ergibt sich für Flughäfen durch die Passagierdifferenzierung aber durchaus die Möglichkeit, bei gleichem Ressourcenaufwand Passagiere schneller kontrollieren und so Kosten sparen zu können bzw. gegebenenfalls durch kürzere Warte- und Kontrollzeiten eine höhere Kundenzufriedenheit zu erreichen (vgl. hierzu LAZAR BABU u. a. 2006; NIE u. a. 2009). Interessant für die Flugindustrie ist hierbei auch die Möglichkeit, bestimmten Kundengruppen wie etwa den Vielfliegern im Rahmen von Kundenprogrammen den Zugang zu weniger intensiven Kontrollen zu erleichtern. Diese Passagiere können zum Beispiel nach einer Überprüfung von freiwillig zur Verfügung gestellten Informationen durch die zuständigen Behörden auf entsprechende Listen gesetzt werden.

Für Passagiere wird der Unterschied von profilbasierten Kontrollansätzen zu traditionellen Screening-Methoden vermutlich vor allem dann sichtbar, wenn tatsächlich verschiedene Lanes mit unterschiedlich intensiven Kontrollprozessen eingesetzt werden. Gegebenenfalls können sie versuchen, sich unter freiwilliger Angabe personenbezogener Daten für die weniger intensiven Kontrollen zu registrieren. In all jenen Fällen, in denen es auch intensivere Kontrollen für eine ‚Hoch-Risiko-Gruppe‘ gibt, werden sich zudem an einem bestimmten Punkt im Screening-Prozess auch alle Passagiere ausweisen müssen.¹¹⁵ Zumindest einige

¹¹⁴ Wenn Bonß danach fragt, „wie und nach welchen Kriterien die ‚Biometric Technology‘ zu trennscharfen Unterscheidungen zwischen ‚gefährlichen‘ und ‚ungefährlichen‘ Personen führen soll“ (BONSS 2014: 8), dann lässt sich antworten, dass dies durch biometrische Systeme gar nicht geleistet werden kann und soll, vielmehr geht es hier ausschließlich um eine robustere Zuordnung der Passagiere zu den attestierten Risikogruppen.

¹¹⁵ Abhängig von Terminal und den konkreten Prozeduren kann dies natürlich auch unter dem traditionellen Screening-Paradigma vorgesehen werden. Da sich die Kontrollprozesse aber nicht abhängig von der Identität ändern, ist es etwa bei Flügen innerhalb des Schen-

der Passagiere werden dann entsprechend konstant für die intensiveren Kontrollprozeduren ausgewählt – woraus sich freilich längst schon Fragen nach diskriminierenden Wirkungen ergeben haben (ACLU 2005). Mathias Leese hat zudem bereits auf die Gefahren hingewiesen, dass eine Art ‚Black-Box-Algorithmus‘, der bei der Zusammenstellung solcher Listen zweifellos am Werk ist, den gesetzlichen Schutz gegen Diskriminierung effektiv unterlaufen könnte (LEESE 2014c), sowie auf die Gefahr, dass bei ‚*known traveler*‘-Programmen wie ‚Pre‘ letztlich „bedingt durch die zunehmende Deckungsgleichheit von privatwirtschaftlichen und behördlichen Strukturen“ sozial-ökonomische Ungleichheiten bei der Risikobewertung reproduziert werden:

„Programme wie ‚Frequent Flier Clubs‘, sowie die Möglichkeit einer Registrierung als ‚trusted traveller‘ tragen dazu bei, die Grenzen zwischen den Informationsquellen für die Risikobewertung zu verwischen und stehen vor allem zahlungskräftigen Vielfliegern zur Verfügung“ (LEESE 2014a: 47)

Aufgrund des oben erwähnten, notwendigen Elements von Stichprobenkontrollen können sich Passagiere allerdings nicht darauf verlassen, immer in die gleiche Risikokategorie eingruppiert zu werden. Je nach Transparenz der Implementierung ist es daher auch möglich, dass Passagiere nie mit Gewissheit sagen können, ob sie tatsächlich in die Kategorie ‚erhöhtes Bedrohungspotential‘ eingruppiert wurden: Auch eine wiederholte Eingruppierung für intensive Kontrollen könnte prinzipiell auf zufällige Stichproben rückführbar sein. Weil entsprechende Listen aufgrund der sicherheitsrelevanten Informationen aber zumeist als streng vertraulich gelten, stellen sich hier fundamentale Probleme dabei, Betroffenen die Entscheidungsgründe darzulegen, warum diese auf die Listen gesetzt wurden, und ihnen gegebenenfalls den Rechtsweg zu eröffnen – eines der Kernprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit in modernen Demokratien.

Als juristische Richtungsentscheidung gegen derartige Geheimregelungen lässt sich für die USA insbesondere der Fall von Rahinah Ibrahim nennen. Diese wurde nachweislich aufgrund eines behördlichen Fehlers auf eine No-Fly-Liste gesetzt, erhielt aber dennoch erst nach einem im wahrsten Sinne des Wortes kafkaesken, acht Jahre währenden Rechtsstreit Gewissheit darüber, dass sie tatsächlich von der entsprechenden Liste gestrichen wurde.

“US District Court Judge William Alsup also noted that the US government had placed Rahinah on its Terrorist Screening Database (TSDB) in October 2009 by using a ‘secret exception’ – which was deemed a state secret – to the reasonable suspicion standard, defined as articulable facts that reasonably warrant the determination that an individual is engaged in terrorism.” (BOO SU-LYN 2014)

Zudem wurde in der Vergangenheit immer wieder über Fälle in den USA berichtet, in denen es eine Verwechslung zwischen Passagieren und Terrorverdächtigen

gen-Raums aktuell (2016) zum Teil noch möglich, völlig ohne Ausweiskontrolle oder Identitätsnachweis zu fliegen.

mit ähnlichen (Deck-)Namen gegeben hat (exemplarisch THE TELEGRAPH 2012). Entsprechend hat die TSA eine Möglichkeit für Passagiere geschaffen, im Falle einer solchen Verwechslung „freiwillig“ eine Reihe identitätsbezogener Daten einzureichen, um künftig intensive Kontrollen zu vermeiden bzw. um überhaupt wieder Zugang zu Flugreisen zu erhalten (US TSA 2006: 9).¹¹⁶ Auch für das kanadische ‚Passenger Protect‘ Programm sind ähnliche Probleme bekannt (HUMPHREYS 2013; THE GLOBE AND MAIL 2014).

Exkurs: Profilbasierte Kontrollen und ‚social sorting‘

In den Surveillance Studies werden insbesondere profilbasierte Fluggastkontrollen und die dabei zugrunde liegende Passagierdifferenzierung häufig unter dem Stichwort ‚social sorting‘ diskutiert (ADEY 2004), einem von David Lyon in der Überwachungsdiskussion eingebrachten Begriff.

„Unter *social sorting* versteht Lyon die Form der Überwachung, die aufbauend auf Kategorien und Klassifikationen Stereotypen verstärkt, soziale Unterschiede zementiert und Diskriminierung (positiv und negativ) als grundsätzliches Kriterium einer Auswahl nutzt ... Ausschlaggebend ist für ihn dafür die Computerisierung von Überwachung, basierend auf einer Informationsverarbeitung, die elektronisch, automatisch und vor allem intransparent verläuft ... Überwachung bedeutet in diesem Fall die Einteilung von Menschen und Gesellschaften in Kategorien und ihrer bürokratischen Erfassung mittels Datenbanken.“ (ZURAWSKI 2015: 37)

In Abschnitt 2.2.4 habe ich dabei bereits darauf hingewiesen, dass angesichts dieser Risikoklassifizierung bei den Fluggastkontrollen noch einmal die Frage aufgeworfen werden muss, ob die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit durch Fluggastkontrollen tatsächlich adäquat als System von *Kontroll*techniken begriffen werden kann, die über die beiden Grundfunktionen der Aufdeckung und Zugangskontrolle analysiert werden können, oder ob sie nicht doch eher als *Überwachung*stechnik konzeptionalisiert werden sollten. Zwar hatte ich oben argumentiert, dass die klassische Form von Fluggastkontrollen – die an europäischen Flughäfen zumindest aktuell (2016) noch der Status quo ist – anhand der foucaultschen Terminologie nicht adäquat als Praktik der Überwachung und Disziplin beschrieben werden kann. Allerdings scheint dies zumindest für *profilbasierte* Fluggastkontrollen durchaus plausibel zu sein.

Vom theoretischen Standpunkt der Surveillance Studies aus betrachtet, ist dies sicherlich richtig. Denn in der dabei implizierten ‚ordnungsorientierten‘ Perspektive, auf die ich in Abschnitt 1.3.3 hingewiesen habe, ist es gerade das erklärte Ziel, Sicherheitsmaßnahmen wie die Fluggastkontrollen im Kontext der allgemeineren und situationsunabhängigen Macht- und Herrschaftsstrukturen zu be-

¹¹⁶ In einem solchen Fall von „freiwillig“ eingereichten Daten zu sprechen, ist freilich für sich genommen schon hoch problematisch.

trachten. Grenzkontroll-Regime, Techniken der biometrischen Identifizierung und Passagier-Profiling lassen sich am Flughafen dann in Tat als verschiedene Formen staatlicher oder dezentraler Überwachung begreifen (ADEY 2004), die sich unter Rückgriff auf Gilles Deleuze und Felix Guattari (1987) als kaum noch nachzuvollziehendes Pilzgeflecht (Rhizom) von sich gegenseitig durchdringenden Sicherheitspraktiken beschreiben lassen, die über datengestützte Personenprofile („Daten-Doubles“) ineinandergreifen. Kevin Haggerty und Richard Ericson (2000) haben hierfür den Begriff *„surveillant assemblage“* geprägt. Gegenstand der Betrachtung ist dann aber ganz allgemein „Sicherheit am Flughafen“ und nicht das konkret vorfindliche oder das sich in der Planung befindliche System zur Fluggastkontrolle.

Aus einer ‚entscheidungsorientierten‘ Perspektive heraus, wie ich sie in dieser Arbeit entwickeln möchte, ist die Einordnung der profilbasierten Fluggastkontrollen als Überwachungstechnik keineswegs so eindeutig. Wie ich oben gezeigt habe, finden die aus Sicht des *social sorting* entscheidenden Kategorisierungen, Stereotypisierungen und Zuschreibungen keineswegs am *Checkpoint* statt. Zweifelsohne sind profilbasierte Fluggastkontrollen in weiter gefasste Überwachungspraktiken verstrickt, doch fungieren diese nach wie vor als Kontrolltechniken im Sinne eines juristischen Ein- und Ausschlusses. Unter *Rückgriff auf No-Fly- und Selectee-Listen*, die aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem nicht unerheblichen Teil über Praktiken der flächendeckenden Kommunikationsüberwachung und Auswertung zusammengestellt werden, werden Fluggäste hierbei für intensivere Kontrollen ausgewählt; bei den Kontrollen selbst werden aber gerade keine Daten gesammelt. Aus einer entscheidungstheoretischen Perspektive ist dabei zentral, dass profilbasierte Fluggastkontrollen hierbei die Rolle des *Abnehmers und Anwenders* solcher Kategorien übernehmen, nicht aber die Rolle derer, die die Kategorisierungen oder Datensammlungen durchführen.

Mit Blick auf die in Kapitel 3 noch systematisch zu erörternde Frage, welche sozialetischen Risiken bestimmte Formen der Fluggastkontrolle implizieren, ist diese Unterscheidung sehr wichtig. Denn über diese Differenzierung lässt sich – nicht zwingend im Widerspruch zu den Befunden der Surveillance Studies, aber durchaus in anderer Stoßrichtung – schließen, dass wir es auch bei profilbasierten Fluggastkontrollen nicht mit Überwachungspraktiken zu tun haben, sondern mit *Kontrolltechniken* des Ein- und Ausschlusses, die jedoch über eine risikobasierte Strategie Passagiere anhand von bereits zuvor getroffenen Klassifizierungen unterschiedlich kontrolliert. Profilbasierte Fluggastkontrollen erweisen sich hierbei, wie in Abschnitt 3.4.3 auch noch deutlich werden wird, als Abnehmer solcher Klassifizierungen. *Sie erzeugen dabei eine Abhängigkeit der staatlichen Gewährleistung öffentlicher Sicherheit davon, dass solche Profile möglichst umfassend und vollständig erstellt werden. Somit erzeugen sie auch an einer zentralen Stelle der Mobilität moderner Gesellschaften einen Bedarf an möglichst umfassenden Überwachungspraktiken, die bei anderen Formen von Fluggastkontrollen so nicht gegeben sind.*

Aus einer entscheidungszentrierten, moralphilosophischen Perspektive ist diese Differenzierung zentral, denn sie erlaubt es, Fluggastkontrollen konkret je nach tatsächlichem Beitrag zu dabei implizierten restriktiven, invasiven oder diskriminierenden Effekten unterschiedlich zu bewerten. Die Entscheidung, profilbasierte Fluggastkontrollen an europäischen Flughäfen zu implementieren, so lässt sich aus dieser Perspektive schließen, impliziert deshalb nicht notwendiger Weise mehr Überwachung, aber sehr wohl die Schaffung einer Abhängigkeit in der zivilen Luftfahrt von Praktiken wie wir sie etwa durch die Enthüllungen Edward Snowdens kennengelernt haben.

Verhaltensbasierte Fluggastkontrollen

Risikobasierte Kontrollstrategien vom dritten Typus, also Prozesse der Passagierdifferenzierung mittels Verhaltensanalysen, basieren auf der psychologischen Hypothese, dass Angreifer unbewusste, kaum durch sie beherrschbare Verhaltensauffälligkeiten zeigen. Geschultes Kontrollpersonal soll dabei in der Regel eine Interaktion mit Passagieren eingehen und auf solche Verhaltensmerkmale achten. Grundlage hierfür ist die Idee, man könne böartige Absichten (*mal-intent*) detektieren und für die Risikoabschätzung nutzbar machen (US DHS 2013: 2–4; US GAO 2013: 8; WEINBERGER 2010: 414). Im Gleichklang zum oben erwähnten Slogan ‘looking for bad people, not bad objects’ wird diese Art von Fluggastkontrollen auch als ‘looking for bad intent’ gefasst (GEORGI 2014: 14).

Zum einen lassen sich hierbei Kontrollmaßnahmen nennen, welche die Differenzierung über ein vordefiniertes Set an Verhaltensindikatoren vornehmen – etwa solche, die auf Stress, Angst oder bewusste Täuschungsversuche hindeuten. Aus der Menge derer, die für Standardkontrollen vorgesehen sind, können so Passagiere für genauere Kontrollen ausgewählt werden. Ebenso ist es möglich, Passagiere den schwächeren Kontrollprozessen zuzuordnen, wenn bei diesen ein besonders ‘günstiges’ Verhalten beobachtet wird (*managed inclusion*). Für die amerikanische TSA sieht der Prozess der Verhaltensanalyse im Rahmen des SPOT-Programms etwa folgendermaßen aus:

“BDOs [Behavioral Detection Officers] scan passengers in line and engage them in brief verbal exchanges while remaining mobile. BDOs identify passengers who exhibit clusters of behaviors indicative of stress, fear, or deception. BDOs identify passengers exhibiting behaviors that exceed SPOT point threshold for referral screening.” (US GAO 2013: 10)

Der Prozess *managed inclusion* fügt sich hingegen in das bestehende Programm für erleichterte Kontrollen ein:

“TSA leverages a number of programs so that travelers may receive expedited screening when they travel. Passengers in [such] lanes generally move quicker compared to standard lanes, as those passengers leave their shoes, light outerwear, and belt on while keeping their laptop in its case and their 3-1-1 compliant liquids/gels bag. Managed Inclu-

sion combines the use of multiple layers of security to indirectly conduct a real-time assessment of passengers at select airports.” (US TSA 2014b)

Welche konkreten Verhaltensindikatoren bei derartigen Verfahren zugrunde liegen, ist wie schon für die profilbasierten Kontrollen (vgl. Fußnote 112) nicht im Detail bekannt. Die wissenschaftliche Basis dieser Programme wird aber in der Forschungsliteratur recht deutlich in Frage gestellt, da die empirische Datenlage die Effektivität derartiger Ansätze kaum stützt. Täuschungsversuche können durch Verhaltensanalyse also kaum häufiger erkannt werden als bei einer rein zufälligen Auswahl (ORMEROD & DANDO 2015; WEINBERGER 2010; US GAO 2013: I).

Angesichts der kaum zu belegenden Effektivität dieser Programme stellen die hohen Kosten für das Sicherheitspersonal zur Verhaltensanalyse den Sinn derartiger Programme daher grundsätzlich in Frage. Konsequenterweise hat deshalb der amerikanische Rechnungshof empfohlen, künftig die Finanzierung des Programms einzuschränken (US GAO 2013: I). Vor dem Hintergrund der Kostenreduzierung wird aktuell aber unter Laborbedingungen auch damit experimentiert, automatisiert über Sensoren derartige Verhaltensindikatoren zu erfassen (WEINBERGER 2010: 415; ROGERS 2014) – ganz ähnlich wie dies auch bei den ebenfalls umstrittenen Lügendetektoren geschieht. Inwiefern eine automatisierte Auswertung von Verhaltensindikatoren eine zuverlässigere Detektion von böartigen Absichten ermöglichen können soll, bleibt freilich auch hier letztlich fraglich.¹¹⁷

Zumindest zu einem gewissen Teil kann versucht werden, das Kostenproblem durch Maßnahmen wie *managed inclusion* zu optimieren: Wenn ein gewisser Anteil der Passagiere weniger aufwändig kontrolliert wird, kann dies die Mehrkosten durch Personalaufwand und Interaktion ein Stück weit reduzieren. Zudem können so eventuell ohnehin vorhandene Lanes für schnellere, weniger aufwändige Kontrollen besser ausgelastet werden. Dies wird etwa am oben erwähnten am Beispiel der TSA deutlich. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass – gerade weil die Effektivität bei der zuverlässigen Detektion von Angreifern fraglich ist – Verhaltensdetektion in Verbindung mit *managed inclusion* grundsätzlich nicht mehr als eigene „Schutzschicht“ (*layer of security*) gelten kann, wie es in der Darstellung der TSA heißt (US TSA 2014b, 2015) und wie es in der Forschungsliteratur zum Teil übernommen wird (SEIDENSTAT 2009: 9). In diesen Fällen ist

¹¹⁷ Dass trotz umfassender Kritik an der wissenschaftlichen Haltbarkeit für derartige Sicherheitsmaßnahmen umfangreiche Mittel bereitgestellt werden, ist für sich genommen ein wichtiger Untersuchungsgegenstand der Sicherheitsforschung. Ein zentraler Faktor ist hierbei sicherlich, dass sich Teile der Sicherheitsforschung mit Verweis auf eine notwendige Vertraulichkeit der Ergebnisse einer kritischen wissenschaftlichen Prüfung entziehen können. Darüber hinaus scheint mir aber auch ein gewisses Wissenschaftsbild eine Rolle zu spielen, bei dem wir nur allzu schnell glauben wollen, statistische Algorithmen oder Analysen physiologischer Prozesse eröffneten Eingeweihten eine Art Allwissen, die dem kritisch denkenden Normalbürger verschlossen bleibt. Sascha Lobo hat auf diesen Sachverhalt bezogen treffend von der „Stunde der Sicherheitsesoteriker“ gesprochen (LOBO 2014).

es insofern unzutreffend, die Schichtmetapher auf Maßnahmen der Verhaltensanalyse anzuwenden, als diese die Detektionswahrscheinlichkeit von gefährlichen Gegenständen durchaus auch reduzieren kann – nämlich wenn ein Angreifer fälschlicherweise in die Niedrig-Risiko-Kategorie eingruppiert wird. Es wäre also zutreffender, von einer *zusätzlichen Maßnahme* zu sprechen, die andere Schutzschichten beeinflusst, statt diese als *zusätzliche Schutzschicht* zu begreifen.

Alternativ zur Detektion mittels Verhaltensindikatoren wird versucht, Angreifer in längeren Interaktionen dadurch zu erkennen, dass Täuschungsversuche durch strukturiertes Erfragen von Detailwissen aufgedeckt werden. In Israel werden solche Interaktionen seit einigen Jahren eingesetzt. Die Interaktionen dauern hier zwischen einigen Minuten und mehreren Stunden (K. WAGNER 2014: 23). Solches Detailwissen kann etwa den Hintergrund der Reise betreffen oder Personen, die im Gespräch genannt werden. Derartige Ansätze basieren auf der Hypothese, dass das Aufrechterhalten einer Täuschung viel kognitive Leistung erfordert und somit bestimmte Effekte bei unwahren Antworten nachweisbar sind (etwa eine geringere Detailreichtum). Eine öffentlich zugängliche, umfangreiche Studie deutet dabei an, dass Täuschungsversuche so in der Tat verlässlicher aufgedeckt werden können (ORMEROD & DANDO 2015).

Problematisch ist hierbei freilich, dass sich die operativen Kosten für Maßnahmen der Verhaltensanalyse bei längeren Interaktionen mit den Passagieren nochmals drastisch erhöhen. Beim Entwurf von Fluggastkontrollen, die derartige Methoden der Passagierdifferenzierung nutzen, stehen die Designer also vor der Herausforderung, diese Kosten an anderer Stelle wieder aufzufangen. Gerade an größeren Flughäfen, an denen zu Stoßzeiten enorm viele Passagiere in möglichst kurzer Zeit kontrolliert werden müssen, dürften sich längere Interaktionen mit jedem einzelnen Passagier allerdings verbieten, wie in der Debatte um die Einführung des auf solche Interviews setzenden „israelischen Modells“ in den USA deutlich wurde (USA TODAY 2010).

Trotz der wissenschaftlichen Fragwürdigkeit sollen Formen der Passagierdifferenzierung durch Verhaltensanalyse auch an einigen europäischen Flughäfen getestet werden – etwa im Rahmen der niederländischen Initiative SURE!. Aus Sicht der Passagiere hat sich allerdings schon am amerikanischen Modell gezeigt, dass auch verhaltensbasierte Passagierdifferenzierung in Gefahr läuft, letztlich in eine systematische Diskriminierung zu münden. So berichtete etwa die New York Times:

“More than 30 federal officers ... say the operation has become a magnet for racial profiling ... ‘They just pull aside anyone who they don’t like the way they look – if they are black and have expensive clothes or jewelry, or if they are Hispanic,’ said one white officer, who along with four others spoke with The New York Times on the condition of anonymity.” (M. S. SCHMIDT & LICHTBLAU 2012)

Das Problem, Passagieren in Fällen von Diskriminierungen Rechtssicherheit garantieren zu können, stellt sich dabei ähnlich wie bei der profilbasierten Passa-

gierdifferenzierung: Weil die konkret verwendeten Verhaltensindikatoren nicht öffentlich zugänglich sind, lässt sich die durch die amerikanische TSA betonte Objektivität des Programms (US DHS 2013: 2) wie auch der jeweiligen Einzelkontrollen vor Gericht kaum effektiv belegen oder bestreiten. Wie sich diese und die anderen in diesem Kapitel umrissenen sozialetischen Risiken – sowohl von klassischen wie auch von risikobasierten Fluggastkontrollen – systematisch identifizieren und strukturieren lassen, werde ich in Kapitel 3 näher betrachten.

2.4 Zusammenfassung: Eine Kartographie des Sicherheitshandelns

In diesem Kapitel habe ich zunächst in Abschnitt 2.1 eine Bestimmung des Gegenstandsbereichs dieser Arbeit vorgenommen. Dabei habe ich dargelegt, inwiefern Prozesse zur Fluggastkontrolle als Maßnahmen zur Gewährleistung öffentlicher Sicherheit begriffen werden können. Anhand einer historischen Kontextualisierung habe ich gezeigt, dass das Konzept der öffentlichen Sicherheit immer in zentraler Weise auf den Staat als Sicherheitsgaranten verweist. Hierbei wurde auch deutlich, dass für moderne Demokratien im Begriff der ‚öffentlichen Sicherheit‘ bereits ein Grundkonflikt angelegt ist – nämlich zwischen der Sicherheit vor möglichen Übergriffen Anderer einerseits und der Sicherheit vor Übergriffen eines übermächtigen Staates auf die eigene Person andererseits.

Zur näheren inhaltlichen Bestimmung und Eingrenzung desjenigen Problemereichs, der Gegenstand dieser Arbeit sein und für den dieser Grundkonflikt entsprechend näher analysiert werden soll, habe ich folgende Arbeitsdefinition für ‚öffentliche Sicherheit‘ vorgeschlagen: *Öffentliche Sicherheit als Gegenstandsbereich einer moralpragmatischen Sicherheitsethik lässt sich dadurch eingrenzen, dass wir es im prototypischen Sinne mit der moralischen Deliberation hinsichtlich gesellschaftspolitischer Wertungskonflikte bei der rechtsstaatlichen Abwendung von kollektiven fundamentalen Sorgen zu tun haben, die in antizipierten (nicht zwischenstaatlich-militärischen) Handlungen Einzelner oder Gruppen von Einzelnen gründen. Unter gesellschaftspolitischen Wertungskonflikten sollen dabei nicht auflösbare Konflikte in Bezug auf kulturell habitualisierte Wertungen, Absichten und Überzeugungen verstanden werden, welche gesellschaftlich bestimmte Abwägungen sowie Handlungen zur Adressierung dieser Sorgen zum Teil eigendynamisch motivieren. Die moralische Deliberation zielt darauf ab, eine möglichst umfassend informierte, abwägende Entscheidung innerhalb demokratischer Prozesse mit Blick auf die Leitfrage zu ermöglichen, welchen Charakter unsere Gesellschaft haben soll.* Diese Eingrenzung des Gegenstandsbereichs meiner Arbeit als ‚Bereichsethik für öffentliche Sicherheit‘ hat es mir anschließend erlaubt, das eigentliche Thema der Fluggastkontrollen hierin zu verorten als staatlich gewährleisteten Schutz vor antizipierten Angriffen auf die zivile Luftfahrt durch Personen, die sich unter den Passagieren befinden.

Nach einem historischen Überblick über solche Angriffe und über die staatliche Reaktion in Form von Fluggastkontrollen habe ich dann in den Abschnitten 2.2 und 2.3 eingehend analysiert, auf welchen zum Teil habitualisierten An-

nahmen Prozesse der Fluggastkontrolle basieren, wie diese gängigerweise organisiert werden und inwiefern risikobasierte Ansätze hierfür eine Veränderung implizieren. Dabei standen zwei argumentative Ziele im Vordergrund: Zum einen sollten *deskriptiv* im Sinne einer ‚Kartographierung‘ der gängigen Denk- und Handlungsmuster die beabsichtigten Folgen von Fluggastkontrollen dargelegt werden. Implizit sollte hierdurch auch eine Leerstelle in der philosophischen und sozialwissenschaftlichen Forschungslandschaft geschlossen werden, die darin besteht, dass es aktuell noch keine systematische Darstellung oder Einführung in die Prozesse der Fluggastkontrollen gibt, die einer reflexiv-geisteswissenschaftlicher Perspektive adäquat wäre.

Zum anderen wollte ich in diesen Abschnitten aber auch *analytisch* den späteren Zugriff auf diese Art von Kontrolltechniken vorbereiten, indem wichtige Unterscheidungen und Begriffe möglichst nah am Gegenstand meiner Arbeit entwickelt werden. Wichtig ist hierbei, dass Techniken zur Fluggastkontrolle in ihrer Funktion und in ihren Folgewirkungen nur unzureichend begriffen werden können, wenn diese für sich genommen und nicht in ihrem systematischen Zusammenhang betrachtet werden. Denn in welchem Maße einzelne Kontrolltechniken wie Körperscanner überhaupt Schutz vor Angriffen gewährleisten können und inwiefern sich hierbei etwa Eingriffe in private Lebensbereiche manifestieren, hängt davon ab, wie diese Techniken konkret in die kaskadenartig organisierten Kontrollprozesse und Alarmlogiken eingebunden werden. Zentral für meine Arbeit ist dabei, dass solche Systeme zur Fluggastkontrolle – auch in ihrer risikobasierten Form – über zwei Grundfunktionen begriffen werden können, nämlich die Grundfunktion der Aufdeckung von nicht-öffentlichen Sachverhalten sowie der damit verschränkten Grundfunktion der Zugangskontrolle, die nur jenen Passagieren erlauben soll, den Boarding-Bereich zu betreten, die keine verbotenen Gegenstände mit sich führen.

Für die beabsichtigte moralpragmatische Kartographierung des Gegenstandsbereichs soll die in diesem Kapitel geleistete Begriffsarbeit eine erste Strukturierung gewährleisten, die in Kapitel 3 dann noch mit den nicht-intendierten Folgewirkungen von Fluggastkontrollen ergänzt werden soll. Diese nicht-intendierten Folgen werde ich als sozialetische Risiken fassen, für deren Bewertung ich in Kapitel 4 dann ein operationalisiertes Framework vorstellen möchte.