



Christopher Daase, Stefan Engert,
Georgios Kolliarakis (Hg.)

POLITIK UND UNSICHERHEIT

Strategien in einer sich wandelnden Sicherheitskultur

campus

Politik und Unsicherheit

Christopher Daase ist Professor für Internationale Organisationen am Exzellenzcluster »Normative Ordnungen« der Goethe-Universität Frankfurt. *Dr. Stefan Engert* hat eine Ergänzungsprofessur an der Universität Konstanz. *Dr. Georgios Kolliarakis* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster »Normative Ordnungen« der Goethe-Universität Frankfurt.

Christopher Daase, Stefan Engert,
Georgios Kolliarakis (Hg.)

Politik und Unsicherheit

Strategien in einer sich wandelnden Sicherheitskultur

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-50086-7

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2014 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Idee Dave Krey, Wiesbaden; Umsetzung © Stefan Engert, Eich

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

Inhalt

Einleitung: Politik und Unsicherheit <i>Christopher Daase/Stefan Engert/Georgios Kolliarakis</i>	9
Unsicherheit und Politik: Eine Hinführung <i>Christopher Daase</i>	19
I. Politische Entscheidungen zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit	
Der Leviathan im Dilemma: Politische Entscheidungen zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit <i>Stefan Engert</i>	33
Sicherheitsforschung als Brückenschlag: Sicherheitspolitik und der vermeintliche Widerspruch zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit <i>Tim H. Stuchtey/Constance P. Baban</i>	49
Objektiver denken! Politische Institutionen im Vermittlungsdilemma zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit <i>Rolf-Dieter Wilken</i>	65
Die Überwindung des Subjektivitäts-Objektivitäts-Dilemmas: Die strategische Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit <i>Gaby-Fleur Böhl</i>	81
Moderne Sicherheitspolitik im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft <i>Armin Schuster</i>	93

II. Verteilung von Verantwortung und Haftung bei komplexen Sicherheitsgefährdungen

Diffusion von Verantwortung und Haftung in komplexen
Handlungszusammenhängen

Valentin Rauer 105

»No soul to damn, no body to kick«:

Fragen nach Verantwortung im Kontext der Herstellung von Sicherheit

Regina Ammicht Quinn 119

Massenpanik als systemisches Versagen:

Eine Analyse der Loveparade-Katastrophe

Dirk Helbing/Pratik Mukerji 135

Verantwortung und Haftung neu denken? Überlegungen aus dem Projekt
»Sicherheit bei Großveranstaltungen« im Anschluss an die Loveparade-
Katastrophe in Duisburg

Bettina Gayk 151

Sicherheitsverfassungsrecht im Wandel

Ralf Poscher 165

III. Öffentliche Sicherheitskommunikation zwischen Alarmismus und Verharmlosung

Sicherheitskommunikation zwischen Alarmismus und Verharmlosung

Julian Junk/Philipp Offermann 191

»Terrorwarnungen«: ein Instrument der Sicherheitsgewährleistung

Jürgen Maurer/Sonja Kock 197

Der Liveticker zur Jahrhundertflut:

Über die Rolle der Medien in der Sicherheitskommunikation

Steffen Hebestreit 205

Was ist sicher? Über die Kommunikation von
tatsächlichen oder vermuteten Infektionsrisiken

Susanne Glasmacher 217

Regierungskommunikation und digitale Medien <i>Gabriele Hermani</i>	239
<i>Digital Citizens</i> und Schweigende Mehrheit: Kommunikative Voraussetzungen für eine veränderte Sicherheitskultur <i>Gerhard Vowe</i>	243
IV. Intendierte und nicht-intendierte Folgen der Sicherheitsforschung	
Sicherheitsforschung und ihre Schnittstelle zur Sicherheitspolitik: Intendierte und nicht-intendierte Folgen der Wissenschaftsförderung <i>Georgios Kolliarakis</i>	265
Aktuelle Weichenstellungen in der zivilen Sicherheitsforschung <i>Gabriele Roth</i>	281
Sicherheitsforschung und ihre Förderung durch die Bundesregierung <i>Petra Sitte</i>	289
Sicherheitsforschung: Beiträge zu einer Bilanz <i>Wolf R. Dombrowsky</i>	295
Zum Stellenwert der Technikfolgenabschätzung für eine sozial-integrative Sicherheitsforschung <i>Ortwin Renn</i>	303
Autorinnen und Autoren	325

Einleitung: Politik und Unsicherheit

Christopher Daase/Stefan Engert/Georgios Kolliarakis

Der Wandel der Sicherheitskultur fordert die staatliche Politikfähigkeit heraus. Während die Gesellschaft immer mehr Sicherheit verlangt, fällt es dem Staat immer schwerer, diese Erwartungen zu erfüllen. In dieser Situation müssen politische Entscheidungsträger – ebenso wie Stakeholder in Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft – die sicherheitspolitischen Alternativen kennen und gegeneinander abwägen können, um strategisch handlungsfähig zu bleiben.

Dieser Band thematisiert die Folgen des Wandels der Sicherheitskultur und die Konsequenzen, die sich für die Politik ergeben. Er bildet die dritte und abschließende Folge in einer Serie von drei Konferenzbänden, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung unter dem Thema ›Gesellschaftswissenschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung‹ geförderten Forschungsprojektes ›Sicherheitskultur im Wandel‹ (2010–2013) organisiert wurden. In vier Panels wurden im Mai 2013 an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin zentrale Aspekte des sicherheitskulturellen Wandels präsentiert, von Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Medien kommentiert und anschließend im Plenum diskutiert. Die Konferenzpanels behandelten folgende vier Fragenkomplexe, die auch die vier Abschnitte des vorliegenden Bandes strukturieren:

1. Politische Entscheidungen zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit;
2. Verteilung von Verantwortung und Haftung bei komplexen Sicherheitsgefährdungen;
3. Öffentliche Sicherheitskommunikation zwischen Alarmismus und Verharmlosung; und
4. Intendierte und nicht-intendierte Folgen der Sicherheitsforschung.

Nach dem ersten Band (Daase et al. 2012), in dem Diagnosen und Ursachen des Wandels, und dem zweiten (Daase et al. 2013), in dem Folgen und Kon-

sequenzen im Fokus standen, werden im vorliegenden Band Optionen und Strategien analysiert, mit konkurrierenden sicherheitspolitischen Anforderungen umzugehen und unter Bedingungen der Ungewissheit politische Entscheidungen zu treffen.

Unsere Absicht war, feldübergreifende Fragestellungen anhand der Panelthemen herauszustellen und den Wissenstransfer zwischen politischen Entscheidungsträgern, Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft zu befördern, um das Potenzial und die Grenzen zukünftiger Lösungsstrategien im Politikfeld ›Sicherheit‹ auszuloten und zu reflektieren. Im Folgenden werden die Schwerpunkte der einzelnen Beiträge skizziert, damit die Problematiken innerhalb der vier Buchsektionen sowie die Sinnzusammenhänge zwischen ihnen deutlich werden:

In seinem hinführenden Beitrag rekapituliert *Christopher Daase* die Fragestellung des Projektes ›Sicherheitskultur im Wandel‹ und skizziert einige der zentralen Ergebnisse. Sicherheitskultur lasse sich nicht einfach als das Ergebnis intendierter Versicherunglichung verstehen, sondern müsse als die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Individuen und Organisationen verstanden werden, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und mit welchen Mitteln ihr begegnet werden soll. Das zentrale Rätsel der Sicherheitskultur sei das Sicherheitsparadox, das heißt die Tatsache, dass mit zunehmender Sicherheit tendenziell das Gefühl der Unsicherheit steige. Dieses Paradox könne nur als sozio-struktureller Megatrend erklärt werden: Unter den gegenwärtigen Bedingungen würden sich die Sicherheitsbedürfnisse und –praktiken der Politik, der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und der Medien gegenseitig so verschränken und verstärken, dass ein Trend zu einem sich immer weiter steigenden und sich doch immer wieder unterminierenden Sicherheitsstreben entstehe.

Die erste Sektion dieses Bandes behandelt das Dilemma, dass sich politische Verantwortungsträger zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit entscheiden müssen, das heißt ob sie in ihrer Einschätzung eines Risikos eher dem Rat der Expertinnen und Experten folgen, die mittels mathematischer Wahrscheinlichkeitsberechnungen Risiken kalkulieren und einschätzen, oder den Sicherheitsempfindungen und Ängsten der Bürgerinnen und Bürger, also der Laien.

Der erste Beitrag von *Stefan Engert* entfaltet die Grundproblematik und erläutert Lösungsansätze, wie der Staat beziehungsweise die Regierung und ihre Verwaltungseinheiten auf das neue Sicherheitsdilemma reagieren können. Da es bisher noch keine interdisziplinäre Forschungsmethodik gibt, die

beide Ansätze fruchtbar miteinander verbinden könnte, schlägt er Strategien wie beispielsweise zielgruppengerechte Kommunikation einerseits und neue Laienbeteiligungsformen in der Sicherheitspolitik andererseits vor, damit sich beide Perspektiven zumindest annähern können.

Tim Stuchtey und *Constanze Baban* vom Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) sehen den aufgestellten Antagonismus zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit als eine analytische Vereinfachung, welche der komplexen sicherheitspolitischen Realität nicht entspricht. Sie sehen die ökonomische sowie die kommunikations- und sprachwissenschaftliche Forschung langfristig am besten dafür positioniert, die gesellschaftliche Dimension von Sicherheit sowie ein gemeinsames Verständnis von Sicherheit und Risiko zu erreichen.

Rolf-Dieter Wilken, Vorsitzender der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern, einem interdisziplinär zusammengesetzten unabhängigen Gremium, das sich mit der wissenschaftlichen Untermauerung und Beratung (unter anderem der Bundesregierung) zu den Themen Bevölkerungsschutz und Gefahrenabwehr befasst, stellt in seinem Beitrag die Frage, wie die Regierung mit dem Sicherheitswunsch und -gefühl der Bevölkerung umgehen soll. Er argumentiert für die Stärkung der Risikomündigkeit der Bürgerinnen und Bürger durch Information und einen Prozess der permanenten Annäherung an die Perzeption der objektiven Sicherheit. Dabei sei entscheidend, das Vertrauen der Bevölkerung zurück zu gewinnen, damit sie im Krisenfall den kompetenten Anweisungen von Fachleuten folgen und selbst fundierte Entscheidungen zu ihrer eigenen Sicherheit treffen können.

Gaby-Fleur Böhl leitet die Abteilung Risikokommunikation beim Bundesinstitut für Risikobewertung und informiert alltäglich die Öffentlichkeit über mögliche gesundheitliche Risiken. Ihr Beitrag ist ein Plädoyer für die transparente und zielgruppengerechte Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit, die sie als zentrales Element identifiziert, um das oben genannte Dilemma zu überwinden. Expertinnen und Experten sollten auch die Kenntnislücken bei der Einschätzung der Krisensituation kommunizieren. Dies wäre nicht nur ein besserer Umgang der Wissenschaft mit ihrer eigenen Subjektivitätsproblematik, sondern würde auch von den Verbraucherinnen und Verbrauchern als ehrlicher Umgang mit Unsicherheit und Ungewissheit geschätzt und anerkannt.

Der Beitrag von *Armin Schuster*, Mitglied des Bundestages (MdB) für die Fraktion der CDU, schließt die Sektion ab. Er spricht sich für eine fundamentale Ausgewogenheit von politischen Entscheidungen aus: Moderne Si-

cherheitspolitik sei zwar in ihrer strategischen Ausrichtung gut beraten, den Einschätzungen der Expertinnen und Experten zu folgen; sie dürfe aber nicht gegen den Willen der Bürgerinnen und Bürger gemacht werden, selbst wenn deren Wünsche und Ängste oft nur schwer mit wissenschaftlichen Erkenntnissen in Übereinstimmung gebracht werden können. Der Politik komme dabei eine Vermittlerrolle zu. Damit sie auch in Zukunft erfolgreich sein kann, müsse sie transparent sein, kritikfähig bleiben und reformfähiger werden.

In der zweite Sektion dreht sich alles um die Frage, wer bei politischen Entscheidungen über Sicherheitsfragen die Verantwortung trägt und wer die Haftung, wenn es zu einem Schadenseintritt kommt.

Valentin Rauers Blick zielt zunächst auf das Problem der Verantwortungsdiffusion in arbeitsteiligen, modernen Gesellschaften. Er identifiziert drei Strategien der Verantwortungsdiffusion: erstens die Tendenz der Legalisierung von Ausnahmesituationen (Beispiel Flugzeugabschüsse), zweitens den Versuch durch Technisierung und lange Handlungsketten politische Zuständigkeiten und durch Menschen erfolgte Entscheidungen unsichtbar zu machen (Beispiel Drohnen), und drittens die Anwendung des gesamtgesellschaftlichen Haftungsprinzips bei Ereignissen, wo man eigentlich noch Individuen für Fehlentscheidungen verantwortlich und haftbar machen könnte (Fukushima). Im Fazit identifiziert und diskutiert der Beitrag mögliche Gegenstrategien.

Regina Ammicht Quinn nimmt im zweiten Beitrag immer wieder spielerisch Bezug zu Homers Odyssee, um die großen Bezugslinien zwischen den Meta-Konzepten Sicherheit und menschliche Verantwortung hermeneutisch herauszuarbeiten und die Entwicklungsstufen dieser Paarbeziehung zu problematisieren oder neu zu lesen. Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass man gesellschaftlich auf den moralischen Verantwortungsbegriff nicht verzichten oder Probleme nur auf Fragen der späteren (Schadens-)Haftung reduzieren dürfe – im Gegenteil: Man müsse gerade in der heutigen Zeit wieder lernen, neu über Verantwortung zu sprechen.

Dirk Helbing und *Pratik Mukerji* analysieren und erklären ein ganz konkretes Beispiel von Verantwortungsversagen anhand der Duisburger Loveparade-Katastrophe. Sie kommen zum Ergebnis, dass diese zwar das Resultat verschiedener struktureller Faktoren war – vor allem das Auftreten spontaner Massen-Turbulenzen war ein entscheidender Faktor –, in ihren Folgen allerdings auch das Resultat des Versagens von kollektiver Verantwortung beziehungsweise dem Fehlen eines resilienten Organisationsgesamtkonzeptes im

Vorfeld der Veranstaltung. Die systemische Komplexität mancher Phänomene macht ein eindeutiges Zuschreiben von individuellen Verantwortungs- und Haftungsanteilen heutzutage generell schwierig; es steht zu hoffen, dass die Gesellschaft nicht immer nur aus dem nächsten Desaster lernt.

Bettina Gayk war Projektleiterin der Gruppe ›Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien‹ des Landes Nordrhein-Westfalen, deren Aufgabe es war, Impulse für eine zukünftige Verbesserung der Sicherheit bei kommunalen Großveranstaltungen zu setzen. Natürlich sollen damit auch die generellen institutionellen oder verwaltungstechnischen Lehren aus der Loveparade-Katastrophe in Duisburg gezogen werden. Dabei wurden Empfehlungen gesammelt und ein allgemeiner Orientierungsrahmen für zukünftige Veranstaltungen zusammengestellt. Dieser plädiert für eine klare Zuweisung von Verantwortungen und für eine kommunale Prüfungspflicht der Sicherheitskonzepte bei Großveranstaltungen.

Ralf Poscher untersucht den Wandel des Sicherheitsrechts als Reaktion auf die veränderten Bedrohungslagen. Das Verfassungsrecht stellt den rechtlichen Rahmen, in dem ganz generell Haftungs- und Verantwortungsfragen sicherheitspolitischer Entscheidungen diskutiert, abgewogen und zugeordnet werden. Dabei identifiziert er fünf Trends beziehungsweise Bereiche, wo dieser Wandel sichtbar wird: die Internationalisierung des Rechts der inneren Sicherheit, die Zentralisierung polizeilicher Aufgaben auf Bundesebene, die zunehmende Aufhebung oder Relativierung der Trennung von Geheimdiensten und Polizei sowie Militärgewalt und Polizei und der Abbau von Kontroll- und Aufsichtsrechten gegenüber den Sicherheitsbehörden. Das Verfassungsrecht, so seine These, muss zwar einerseits in der demokratischen Kontrolle der Sicherheitsbehörden noch Boden gutmachen, hat aber andererseits auf einige Entwicklungen schon sehr deutlich und schnell reagiert. Dass aus der nachgeholten Legitimität keine verringerte Effektivität im Umgang mit den neuen Bedrohungslagen und Herausforderungen folgen muss, belegt die von ihm durchgeführte Analyse.

Die dritte Sektion behandelt das zentrale Dilemma der Kommunikation über Sicherheit und Risiken, also die Bevölkerung in Krisenzeiten so über Risiken zu unterrichten, dass weder Alarmismus noch Verharmlosung die Folge ist. Die Haupttrends in der Literatur und im aktuellen politischen Geschehen werden von *Julian Junk* und *Philipp Offermann* im einleitenden Beitrag vorgestellt. Aktuelle Entwicklungen bei den sozialen Medien würden zwar die Definitionshoheit von Regierung und Behörden zunehmend in Frage stellen, andererseits aber auch neue Möglichkeiten der Kommunikation

eröffnen und die Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen. Allerdings sei die Frage offen, wie Glaubwürdigkeit, Transparenz, und Verantwortung im Umgang mit Ungewissheit auf dem empfindlichen Politikfeld der Sicherheit gewährleistet werden könne.

Der ehemalige Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, *Jürgen Maurer*, und *Sonja Kock* aus dem Leitungsstab des BKA stellen diese Problematik aus der Perspektive einer zentralen Sicherheitsbehörde dar. Anhand eines Fallbeispiels über die Terrorwarnung im Oktober 2010, die die deutsche Öffentlichkeit intensiv beschäftigte, analysieren die Autoren die Dilemmata der Informationspflicht. Bei der Sicherheitskommunikation, so ihr Ergebnis, spiele das richtige ›timing‹, die Auswahl des Adressatenkreises sowie die Offenheit eine entscheidende Rolle, um Panik und kontraproduktive sicherheitspolitische Effekte zu vermeiden.

Der Journalist *Steffen Hebestreit* erläutert aus einer Insider-Perspektive strukturelle Zwänge und Entwicklungen, die in den letzten Jahren zu einer Beschleunigung der politischen Kommunikation und zu einem Hang zur Skandalisierung geführt hätten. Die wettbewerbsbedingt wachsende Nachfrage nach sensationell inszenierten Nachrichten und der Aufstieg der sozialen Medien böten keine günstigen Bedingungen für das gegenseitige Vertrauen zwischen Journalisten und Entscheidungsträgern, das für die Qualität von Medienberichten und eine gelungene öffentliche Sicherheitskommunikation notwendig sei.

Susanne Glasmacher, Pressesprecherin des Robert-Koch-Instituts, fokussiert in ihrem Beitrag anhand des EHEC-Epidemieausbruchs 2011 auf das Dilemma der öffentlichen Kommunikation unter Bedingungen der Ungewissheit. ›Zeitnähe‹ und ›Gewissheitsgrad‹ würden beim Werben unterschiedlicher Akteure der öffentlichen Krisenkommunikation um Zuverlässigkeit im Widerspruch stehen. Dennoch sollte Ungewissheit immer transparent kommuniziert werden, damit Krisen zweiter Ordnung, also solche, die durch das Krisenmanagement selbst entstehen, vermieden werden könnten.

Die Dimension der ›neuen‹ sozialen Medien aus der Perspektive der Regierungsinformationspolitik thematisiert *Gabriele Hermani*, die in den Presse- und Kommunikationsabteilungen des Bundesinnenministeriums sowie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung tätig gewesen ist. Die enorme Beschleunigung der digitalen Informationsangebote verlange eine kontinuierliche Anpassung des Kommunikationsverhaltens von Regierung und Behörden. Bereits seit 2012 seien mehrere Schlüsselressorts der Bundes-

regierung aktiv bei Twitter vertreten, um die politische Debatte effektiver beeinflussen zu können.

Zum Schluss der Sektion wendet sich *Gerhard Vowe*, Professor für Kommunikations- und Medienwissenschaft, der Seite der Bürgerinnen und Bürger zu, die durch ihre aktive Nutzung der sozialen Medien die Landschaft der politischen Kommunikation drastisch verändert haben. Diese Entwicklung sei mit einer dreifachen Problematik verbunden: Erstens, mehr Teilhabe der Bevölkerung bedeutet keinesfalls schnelleres und nachhaltigeres Lösen von Problemen; zweitens könne öffentliche Kommunikation über Sicherheit selbst zum Sicherheitsproblem werden; und drittens sei die Digitalisierung der Kommunikation nicht einfach eine zentrale Facette des Wandels von Sicherheitskultur, sondern Motor eines viel umfassenderen sozio-kulturellen Wandels.

Die vierte und letzte Sektion richtet die Aufmerksamkeit auf die Sicherheitsforschung als Komponente des Wandels der Sicherheitskultur. Die einleitenden Bemerkungen von *Georgios Kolliarakis* setzen die Koordinaten, um eine kritische Würdigung des Sicherheitsforschungsprogramms vornehmen zu können. Er betrachtet Sicherheitsforschung als eine Kerndimension proaktiver Sicherheitspolitik und weist auf den Hightech-Rahmen hin, in dem das deutsche Sicherheitsforschungsprogramm entstanden ist. Dies beeinträchtigt das Verständnis von sicherheitspolitischen Diagnosen, Therapien und Therapiezielen und weise den Sozial- und Geisteswissenschaften eine eher periphere Funktion zu. Verantwortungsvolle Sicherheitsforschung, die sowohl auf Effektivität als auch Legitimität achte, müsse sich intensiver mit den gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen (Impact) von Forschungsergebnissen auseinandersetzen und nicht nur mit ihrem ökonomischen und wirtschaftlichen Output.

Gabriele Roth, Referentin für Öffentliche Sicherheit im Bundesministerium des Innern (BMI), erläutert die institutionelle Betrachtungsweise eines Schlüsselressorts in Bezug auf das Regime der zivilen Sicherheitsforschung. Sie weist auf die noch zersplitterte Landschaft dieses relativ jungen Forschungsfeldes hin, das anders als die traditionelle Verteidigungsforschung mit der Vielstimmigkeit der Bedarfsträger zurecht kommen müsse. Da das BMI die Trennung zwischen militärischer und ziviler Nutzung von Sicherheitstechnologien befürworte, stelle sich die Frage, inwiefern zivilgesellschaftliche Akteure intensiver in das Programm eingebunden werden könnten.

Darauf folgend kritisiert *Petra Sitte*, Abgeordnete im Deutschen Bundestag für die Partei DIE LINKE, die konkrete Handhabung des Sicherheitsforschungsprogramms durch das BMBF. Sie erinnert an die primäre Aufgabe des Sicherheitsforschungsprogramms, und fragt nach dem Stellenwert der Bürgerinnen und Bürger bei der Bedarfsformulierung öffentlich finanzierter Forschung. Sie kritisiert das Hightech-Dach des Programms als Konstruktionsfehler, das dazu führe, dass die Gesellschaftswissenschaften vernachlässigt würden. Trotz zwischenzeitlicher Korrekturen sei es notwendig, die Bedarfe der Sicherheitsforschung stärker am Anspruch auf Aufklärung und Mitentscheidung breiter Kreise der Gesellschaft zu orientieren.

Aus einer Expertenperspektive analysiert *Wolf Dombrowsky*, Professor für Katastrophenmanagement, die Auswirkungen des Sicherheitsforschungsprogramms in der vergangenen Dekade. Der Anstieg der Sicherheitsbedürfnisse in der Bevölkerung seit 9/11 sei vor allem als Marktlücke interpretiert worden, wobei Diagnosen und Ziele der Forschung für die zivile Sicherheit eher unscharf geblieben seien. Dadurch sei der Anspruch auf optimierte ›Sicherheit‹ als Ratio von wohlhabenden Gesellschaften in einer globalisierten Welt festgeschrieben worden.

Zum Schluss der vierten Sektion thematisiert *Ortwin Renn*, Professor für Umwelt- und Techniksoziologie, die Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Risikoanalyse, Technikfolgenabschätzung und politischem Umgang angesichts kritischer Sicherheitstechnologien. Die Wertbeladenheit des Themas ›Sicherheit‹ werde insbesondere dort deutlich, wo es um Definition und Bewertungen von Zielen für die Sicherheitsforschung gehe. Um eine weitere Politisierung von forschungspolitischen Prioritäten zu vermeiden sollte in Zukunft die Sicherheitsforschung partizipativer ausgestaltet werden.

Allen, die zu diesem Band und der vorausgegangenen Konferenz beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt. Zunächst Professor Dr. Volker Perthes, Dr. Christian Mölling und Dr. Stormy-Annika Mildner von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin für die Gastfreundschaft bei der Abschlusskonferenz im Mai 2013. Desweiteren unseren wissenschaftlichen Hilfskräften Fabian Hanschen, Andrea Jonjic und Martin Schmetz. Dr. Judith Wilke Primavesi vom Campus-Verlag wollen wir an dieser Stelle für die professionelle Begleitung unserer drei Konferenzbände seit 2011 danken.

Literatur

Daase, Christopher/Engert, Stefan/Junk, Julian (Hrsg.) 2013: Verunsicherte Gesellschaft – überforderter Staat. Zum Wandel der Sicherheitskultur, Frankfurt am Main.

Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin (Hrsg.) 2012: Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt am Main.

Unsicherheit und Politik: Eine Hinführung

Christopher Daase

Sicherheit, so die naheliegende Definition von Arnold Wolfers, ist die Abwesenheit von Unsicherheit (Wolfers 1962: 148). Was aber Unsicherheit ist, wandelt sich über Zeit. Das Forschungsprojekt ›Sicherheitskultur im Wandel‹ hat, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert, diesen Wandel untersucht und sich dabei auf drei Fragen konzentriert: Was sind die Ursachen dieses Wandels, was sind seine Folgen, und wie kann darauf politisch reagiert werden?

Am besten lässt sich der Wandel der Sicherheitskultur anhand der Ausweitung des Sicherheitsbegriffs beschreiben. Dabei zeigt sich, dass seit den 1950er Jahren eine graduelle Erweiterung in vier Dimensionen stattgefunden hat: der Referenzdimension, die darüber entscheidet, wessen Sicherheit gewährleistet werden soll; der Sachdimension, die bestimmt, in welchem Problembereich Sicherheitsgefährdungen wahrgenommen werden; der Raumdimension, die das geographische Gebiet der Sicherheitsgewährleistung beschreibt; und der Gefahrendimension, die festlegt, wie Unsicherheit konzeptualisiert wird, auf die Sicherheitspolitik antworten soll (Daase 2010; Daase 2011). Deutlich wird in der ersten Dimension eine zunehmende Individualisierung des Sicherheitsbegriffs, insofern der einzelne Mensch in den Mittelpunkt rückt. Ähnlich wird in der zweiten Dimension eine Humanisierung des Sicherheitsbegriffs deutlich, insofern nicht mehr abstrakte Dinge wie militärische oder wirtschaftliche Sicherheit im Zentrum stehen, sondern die unmittelbaren Grundbedürfnisse des Menschen. Gleichzeitig lässt sich in der dritten Dimension eine Globalisierung des Sicherheitsverständnisses nachweisen, insofern sich Sicherheit nicht länger auf einen klar begrenzten nationalen Raum bezieht, sondern als unteilbar und global betrachtet wird. Schließlich ist in der vierten Dimension eine Potentialisierung des Sicherheitsdiskurses zu beobachten, womit Gefahren in den Blick geraten, die noch gar keine sind, aber in der Zukunft eine werden könnten (Bröckling 2012).

Allerdings genügt es nicht, nur textualistisch, das heißt anhand von Sprache und Diskursen den Wandel der Sicherheitskultur zu beschreiben. Wenn man Sicherheitskultur umfassender versteht, nämlich als »die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Individuen und Organisationen, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und mit welchen Mitteln ihr begegnet werden soll« (Daase 2010: 9), dann muss auch das soziale und politische Handeln von individuellen und kollektiven Akteuren und nicht zuletzt das Verhältnis von Mensch und Artefakten in den Blick genommen werden. In einer Reihe von Studien ist dieser praxistheoretische Ansatz zur Erforschung der Sicherheitskultur umgesetzt worden (vgl. Daase et al. 2012). So konnte etwa gezeigt werden, wie die diskursiven Verschiebungen in der Sicherheitspolitik neue Praktiken militärischer Intervention eröffnen, um humanitäre Hilfe zu leisten, aber auch, wie diese Verschiebungen Regierungen in Erklärungsnot bringen, die sich nicht an militärischen Aktionen beteiligen wollen (Junk 2012; Seibel 2013). Und mit Hilfe der Akteur-Netzwerk-Theorie konnte gezeigt werden, dass sich in der Sicherheitsgewährleistung immer stärker politisches Handeln und technische Artefakte (wie Beobachtungskameras und Computersysteme) vernetzen und Sicherheitskultur nicht nur als intersubjektives sondern auch »interobjektives« Phänomen betrachtet werden muss (Rauer 2012).

Mit einem praxistheoretischen Zugang ist die methodische Basis gelegt, sicherheitskulturellen Wandel umfassender zu verstehen denn als das Ergebnis intentionaler »Versicherheitlichung« durch interessierte Akteure. Vertreterinnen und Vertreter der so genannten Kopenhagener Schule haben die Ausdehnung des sicherheitspolitischen Vokabulars auf neue Phänomene als Versuch erklärt, durch die Bezeichnung eines Problems als »sicherheitsrelevant« es dem normalen politischen Diskurs zu entheben, eine besondere Dringlichkeit zu behaupten und Zustimmung zu außerordentlichen politischen Maßnahmen zu gewinnen (Wæver 1995; Wæver/Buzan 2007; McDonald 2008). Keine Frage: es gibt Versicherheitlichung als politische Strategie, wenn etwa Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler am Konzept »ökologischer Sicherheit« festhalten, obwohl ihnen bewusst ist, dass es von geringem analytischen Nutzen ist, doch sie davon überzeugt sind, dass die Verbindung mit dem Sicherheitsbegriff der Umweltproblematik die notwendige Aufmerksamkeit verschafft; oder wenn mit Verweis auf die nationale Sicherheit weitreichende Überwachungsmaßnahmen im Internet gerechtfertigt werden. Aber diese einzelnen *securitization moves* können nicht den Megatrend der Versicherheitlichung und nicht den sicherheitskulturellen Wandel erklä-

ren. Denn es ist noch nicht einmal klar, unter welchen Bedingungen einzelne *moves* erfolgreich sind, geschweige denn, warum in den letzten Jahren so viele *securitization moves* auf Zustimmung stoßen.

Offensichtlich muss der Prozess der Versicherheitlichung im Kontext des sicherheitskulturellen Wandels und dieser in einem größeren gesellschaftlichen Kontext erklärt werden. Unsere Untersuchungen deuten darauf hin, dass unterschiedliche Subsysteme der Gesellschaft dazu beitragen, dass immer mehr Politikbereiche in den Bannkreis des Sicherheitsbegriffs geraten, weil die zunehmende Gewährleistung von Sicherheit durch den Staat die Wahrnehmung von Unsicherheit erhöht. Diesen Zusammenhang haben wir als Sicherheitsparadox bezeichnet. Die These ist, dass Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Medien in gleichsam pathologischer Verstärkung das erzeugen, was Emil Angehrn als »Zirkel des sich selbst steigernden und [gleichzeitig] unterminierenden Sicherheitsstrebens« bezeichnet hat (Angehrn 1993: 240–241).

Das Sicherheitsparadox ist das zentrale Rätsel der Sicherheitskultur. Denn der Befund ist immer wieder irritierend: Die Menschen leben in größerer Sicherheit und fühlen sich doch unsicherer. Das Auseinanderfallen objektiver Gefährdung und subjektiver Sicherheit ist vielfach beschrieben worden. Es lässt sich im Bereich der Kriminalität ebenso nachweisen (Hummelsheim et al. 2012), wie beim Umgang der Menschen mit Medikamenten (Porzolt et al. 2012) oder ihren Sorgen um die soziale Sicherheit (Mau 1998). Wer relative Sicherheit besitzt, so scheint es, möchte absolute Sicherheit erreichen und ist durch deren Unerreichbarkeit zunehmend verunsichert.

Dieser Mechanismus scheint nicht nur bei Individuen aufzutreten, sondern auch kollektive Akteure, ja sogar Staaten und internationale Organisationen zu befallen. Der relative Zuwachs an nationaler Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges hat in den USA keineswegs zu einem neuen Sicherheitsgefühl geführt, sondern zu einer Verunsicherung und zu weiter steigenden Rüstungsanstrengungen (Litwak 2000; Cameron 2002). Und die NATO stellte schon 1991 fest, dass durch den Zerfall des Ostblocks zwar die akute Bedrohung weggefallen sei, die internationalen Risiken und Herausforderungen aber zugenommen hätten (vgl. Daase 2002). Aber auch das umgekehrte Phänomen ist bekannt: dass die Erhöhung des Sicherheitsgefühls zu einer verringerten objektiven Sicherheit führt. In der Versicherungswirtschaft weiß man, dass Sicherheitstechnologien im Auto zu riskanterem Fahren verleiten und so die Unfallwahrscheinlichkeit erhöhen können; und

jüngere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Einführung von Gummiblägen auf Kinderspielflächen zwar zu weniger Knochenbrüchen, aber zu mehr schweren Kopfverletzungen geführt hat, weil Kinder offenbar das Verletzungsrisiko schwerer einschätzen können. Auch dieser Effekt lässt sich bei kollektiven Akteuren beobachten, etwa bei Staaten, die aufgrund ihrer militärischen Stärke Situationen falsch einschätzen und sich zu riskanten Militärinterventionen hinreißen lassen (Vertzberger 1998) oder bei Bündnissen, die meinen, ihre Stabilität exportieren zu können und damit nicht nur scheitern, sondern sich selbst in Gefahr bringen.

Es gibt eine Reihe von Theorien, die das Auseinanderfallen von subjektiver (oder gefühlter) und objektiver (also berechneter) Sicherheit erklären. Die meisten gehen von individuellen oder kollektiven Wahrnehmungsverzerrungen aus, die verhindern, dass Akteure eine Situation ›richtig‹ einschätzen. Die Gründe für diese Wahrnehmungsverzerrungen werden traditioneller Weise in psychologischen Mechanismen (Slovic 1992), in Gruppendynamiken (Janis 1982) oder in kulturellen Prädispositionen (Douglas/Wildavski 1982) gesehen. Aber vielleicht greift die Unterscheidung von objektiver und subjektiver Sicherheit auch zu kurz, insbesondere dann, wenn die objektive Sicherheit die höheren Weihen exakter Wissenschaftlichkeit und politischer Rationalität der Expertinnen und Experten erhält und die subjektive Sicherheit mit einer zur Angst neigenden Öffentlichkeit oder gar der Irrationalität von Laien gleichgesetzt wird. Denn die subjektive Sicherheit der Laien ist nicht so irrational wie man meint und die objektive Sicherheit der Expertinnen und Experten nicht so rational, wie sie sich gibt. Man erhält ein genaueres Bild der Sicherheitskultur, wenn man begreift, dass Gesellschaft, Politik, Wissenschaft und Medien nach je eigenen ›Rationalitäten‹ funktionieren und unterschiedliche Vorstellungen und Praktiken entwickelt haben, um in ihrem jeweiligen sozialen Subsystem mit den Problemen von Sicherheit und Unsicherheit umzugehen. Wenn das Auseinanderfallen von objektiver und subjektiver Sicherheit aber nicht nur eine Wahrnehmungsverzerrung ist, wie kommt sie dann zustande?

Verständlicher wird das Sicherheitsparadox, wenn man sich klar macht, dass es zwei Arten von Unsicherheit gibt, nämlich die Unsicherheit, die als Gefahr für Leib und Leben, Wohlstand und Freiheit auftritt und die Unsicherheit, mit der diese Gefahr erfasst und abgeschätzt werden kann. Man könnte von ontologischer und epistemologischer Unsicherheit sprechen, oder einfach von Unsicherheit und Ungewissheit (*insecurity* und *uncertainty*) (Daase/Kessler 2007). Mit dieser – wohlbekanntenen – Unterscheidung lässt

sich jedenfalls leichter erklären, wie es sein kann, dass eine Maßnahme, welche die Sicherheit faktisch erhöht, indem sie eine Gefahr verringert, gleichzeitig die Unsicherheit erhöht, weil sie die Ungewissheit verstärkt. Man denke etwa an die pränatale Medizin, welche die Sicherheit einer Schwangerschaft erhöht, aber die Ungewissheit der werdenden Eltern verstärkt, weil ihnen nun viele mögliche Risiken bekannt sind. Ihre Sorgen sind keineswegs irrational, denn sie basieren auf Wissen, das automatisch Nichtwissen impliziert und im Nettoergebnis das Unsicherheitsgefühl verstärkt. Wissen produziert immer auch Nichtwissen (Wehling 2006), und das ist der Grund, warum die Wissensgesellschaft auch eine zutiefst verunsicherte Gesellschaft ist.

Dieser Prozess tritt in den unterschiedlichen Subsystemen der Gesellschaft unterschiedlich zutage und es ist die Verzahnung der jeweiligen Sicherheitsbedürfnisse und -praktiken, die den Wandel der Sicherheitskultur vorantreibt. Bis heute, so könnte man behaupten, ist es der Gesellschaft nicht gelungen, sich auf das komplexer werdende Gefüge von Sicherheit und Unsicherheit einzustellen. Nach wie vor suggerieren die politischen Entscheidungsträger, sie hätten die Lage im Griff und könnten die Sicherheit liefern, nach der eine zunehmend verunsicherte Bevölkerung verlangt. Nach wie vor ist aber auch die Bevölkerung nur zu bereit, die Verantwortung für Sicherheit dem Staat zu überlassen und ihn mit immer weiter gehenden Forderungen zu überfrachten. Nach wie vor bieten die Medien mehr Sensation als Aufklärung bei der Berichterstattung über Gefahren und Krisen. Und nach wie vor verbreiten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Vorstellung, dass im Prinzip die technischen und politischen Risiken dieser Welt berechenbar und in den Griff zu bekommen sind. Das stimmt – aber nur zum Teil. Das Kalkulieren von Risiken ist ein wichtiges Instrument der Sicherheitspolitik, aber es bietet keine Vorhersagen über das Eintreten von Katastrophen oder die Entstehung von Krisen; und es bietet vor allem keinen Ersatz für politische Entscheidungen darüber, welches Risiko mit welchen Mitteln und zu welchem Preis reduziert werden soll. Es sind diese Fragen, denen sich eine demokratische Sicherheitspolitik in einer offenen Debatte stellen muss, um langfristig gesellschaftlich akzeptable Entscheidungen treffen zu können.

Weil es diese Debatte bislang nicht gibt, verbinden sich die sicherheitskulturellen Praktiken der Subsysteme auf durchaus unheilvolle Weise, so dass sie sich nicht gegenseitig kontrollieren und beschränken, sondern fördern und verstärken. Die allgemeine Versicherheitlichung, die in der Innen- und Sozialpolitik ebenso wie in der Außenpolitik und den internationalen

Beziehungen festzustellen ist, ist deswegen nicht nur auf die Partikularinteressen und Sprechakte von einzelnen Interessensgruppen zurückzuführen, sondern muss als sicherheitskultureller Trend sozio-strukturell erklärt werden.

Entscheidend sind dabei die Praktiken, mit Ungewissheit umzugehen, sie berechenbar und handhabbar zu machen. Diesem Ziel dient vor allem der Risikobegriff. Risiken sind mögliche Schäden (oder genauer: die Wahrscheinlichkeit eines durch gegenwärtiges Handeln beeinflussbaren zukünftigen Schadens) und man berechnet sie traditionellerweise als das Produkt aus Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit. Darin besteht der Clou von Risiken: dass sie sich berechnen lassen und damit als Grundlage für rationale Entscheidungen dienen können, welche Risiken auf welche Weise und zu welchen Kosten reduziert werden sollen (Coiffi-Revilla 1998). Dabei basiert die Berechnung von Risiken einerseits auf der ›exakten Wissenschaft‹ mathematischer Wahrscheinlichkeitsrechnung, andererseits auf politischen und normativen Vorannahmen, die nicht absolut gegeben sind, sondern auf Setzungen und Einschätzungen beruhen.

Der politische Umgang mit Risiken birgt aber Tücken. Die Betonung eines möglichen Schadens als inakzeptabel kann Politikerinnen und Politiker in problematische Entscheidungszwänge bringen. Die Behauptung von Bundeskanzlerin Merkel etwa, dass ein nuklear bewaffneter Iran ein ›inakzeptables Risiko‹ darstelle, suggeriert die Notwendigkeit, alles zu tun, und das heißt notfalls sich auch an Militäreinsätzen zu beteiligen, um ein derartiges Szenario nicht Wirklichkeit werden zu lassen. Ob die Bundesrepublik bereit wäre, sich an militärischen Zwangsmaßnahmen gegen den Iran zu beteiligen, sei einmal dahin gestellt. Unabweisbar ist jedoch die Tatsache, dass der amerikanische Angriff gegen den Irak 2003 mit der Möglichkeit begründet wurde, der Irak könnte Nuklearwaffen entwickeln und diese möglicherweise an Terroristinnen und Terroristen weitergeben. Die Einschätzung des damaligen Verteidigungsministers Donald Rumsfeld, »the risk of not acting may be vastly greater than the risk of acting«¹ mag sich im Nachhinein als unzutreffend herausgestellt haben. Sie setzte aber die US-Administration so sehr unter Handlungsdruck, dass ein militärischer Angriff geradezu zwangsläufig war – auch ohne zwingende Hinweise auf die Wahrscheinlichkeit der Existenz irakischer Massenvernichtungswaffen.

¹ Geäußert etwa auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem damaligen italienischen Verteidigungsminister Antonio Martino in Rom am 07. Februar 2003: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1921>; 29.11.2013.

Auch die vielfach als überstürzt kritisierte Energiewende in Deutschland kann als Effekt einer ›Possibilisierung‹ der Risikoabschätzung der Nukleartechnologie erklärt werden. Die Nuklearkatastrophe von Fukushima hatte die Öffentlichkeit alarmiert und die Möglichkeit eines unakzeptablen Atomunfalls ins Bewusstsein zurückgeholt. Selbst langjährige Befürworter der Atomkraft wie Horst Seehofer bekannten auf einmal, sie würden zunehmend dazu neigen, »weniger von Wahrscheinlichkeit auszugehen als von Möglichkeiten«. ² Damit war die traditionelle Risikokalkulation zugunsten der Nukleartechnologie hinfällig und ein Ausstieg eher früher als später vorprogrammiert.

Streng genommen spielt die Eintrittswahrscheinlichkeit politisch nur dann eine Rolle, wenn der Schaden nicht als inakzeptabel, existentiell oder katastrophal angesehen wird. Auch im Hinblick auf die Eintrittswahrscheinlichkeit gilt nämlich, dass sie im Prinzip auf der Grundlage von Erfahrungen und Extrapolationen berechnet werden kann. Allerdings gibt es (zum Glück) nur wenige Fälle, die für die Berechnung von so genannten *high impact/low probability*-Ereignissen (also den berühmten ›schwarzen Schwänen‹) wie Nuklearterrorismus oder atomaren GAUs herangezogen werden können. Deshalb muss man sich mit Annahmen, Schätzungen und Vermutungen etwa über die Motivation von Terroristinnen und Terroristen und die Verfügbarkeit von Nuklearmaterial auf dem Weltmarkt oder über das Auftreten von Störfällen in der Vergangenheit behelfen, um zu einer Einschätzung über die Zukunft zu kommen. Hat man diese Annahmen einmal getroffen und die Parameter festgelegt, dann ist das Risiko, etwa das Risiko des Nuklearterrorismus, prinzipiell kalkulierbar. Dabei muss aber immer bedacht werden, dass es bei dieser Berechnung viele Unbekannte gibt, die mit Platzhaltern gefüllt werden, die sich als falsch oder ungenau herausstellen können. Streben Terroristinnen und Terroristen tatsächlich nach Nuklearwaffen? Wollen sie diese, wenn sie welche hätten, auch tatsächlich einsetzen? Ist es wirklich so einfach, an spaltbares Material zu kommen? All diese Fragen sind schwer zu beantworten und nicht nur eine Frage wissenschaftlicher Analyse, sondern auch politischer Einschätzung. Damit sind sie ebenso wenig zwingend, wie die Tatsache, dass Erdbeben sich an die Richterskala halten und unter einem Wert von 8,3 bleiben. Das war die Annahme der Ingenieure, die die Atomanlage in Fukushima bauten, und die sich im März 2011 als falsch herausstellte.

2 Münchner Merkur, 16.03.2011.