

Christopher Daase

Bedrohungen durch Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität

Impulsstatement im Rahmen des Workshop
„Herausforderungen der staatlichen Sicherheitsvorsorge“
Bonn, 17. November 2010

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Wie soll man in fünfzehn Minuten die „Herausforderungen der staatlichen Sicherheitsvorsorge“ angesichts der „Bedrohungen durch Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität“ beschreiben? Soll man die dramatischen Entwicklungen des Terrorismus von 9/11 über die Anschläge in Madrid und London darstellen, die steigende Zahl der Opfer nennen und die jüngsten Entdeckungen griechischer Paketbomben zitieren als Evidenz akuter Bedrohung? Soll man auf die zunehmende Radikalisierung nicht nur islamischer, sondern auch rechts- und linksextremer Jugendlicher in Deutschland eingehen und die neue Protestwelle beschreiben, die sich abzuzeichnen beginnt? Soll man die transnationale Kooperation krimineller Organisationen skizzieren und ihre Verwicklung in den illegalen Handel mit Drogen, Waffen und Menschen aufzeigen? Ja, das sollte man sicherlich tun. Und mehr noch: man sollte auf die möglichen Verbindungen zwischen diesen Gefahren hinweisen: auf die Rolle, die der Extremismus für die Rekrutierung von Terroristen spielt und die zeitweise Kooperation zwischen kriminellen und terroristischen Gruppen.

Aber die Zahlen, die ich Ihnen präsentieren könnte, sind umstritten. Und wenn die Zahlen nicht umstritten sind, dann ist ihre Interpretation umstritten. Vielleicht sollte man deshalb lieber hier ansetzen, um die „Herausforderungen der staatlichen Sicherheitsvorsorge“ zu

verstehen: bei der faktischen Ungewissheit der Bedrohung und der normativen Umstrittenheit der Gegenmaßnahmen.

Ich gehöre gewiss nicht zu denen, die sagen, Sicherheitsbedrohungen seien soziale Konstruktionen und dienen nur der Selbstrechtfertigung des Staates. Es scheint mir unabweisbar, dass Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität gravierende soziale Probleme sind und *eine* Herausforderung des Staates darin besteht, diese Probleme zu bearbeiten: Radikalisierung entgegenzuwirken, Terrorakte zu verhindern und organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

Aber die Herausforderung staatlicher Sicherheitsvorsorge geht weit darüber hinaus. Sie besteht darin, auf ein wachsendes Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft so zu reagieren, dass Sicherheit maximiert wird, die ebenfalls gewachsenen Anforderungen an Transparenz und Rechenschaftspflicht einer demokratischen Gesellschaft aber nicht unterminiert werden.

Ich möchte im Folgenden diese Herausforderung staatlicher Sicherheitsvorsorge genauer beschreiben und gleichzeitig *die* Art von Sicherheitsforschung skizzieren, die meines Erachtens dabei helfen kann, diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

2.

Lassen Sie mich deshalb kurz einen Blick auf das wachsende Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft werfen, von dem ich gerade sprach, oder auf das, was man den Wandel der Sicherheitskultur nennen kann. Sie kennen vielleicht die Graphik, mit der ich versucht habe, die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs in verschiedenen Dimensionen darzustellen. Ich will mich hier nur auf *eine* Dimension konzentrieren, nämlich wie in den letzten Jahren – genauer seit Ende des Ost-West-Konflikts – die Sicherheitsgefahren wahrgenommen werden. Zur Zeit des Kalten Krieges herrschte eine klare Bedrohung: es gab einen Gegner, der eine feindliche Gesinnung hatte und über gigantische militärische Fähigkeiten verfügte, die geeignet waren, das eigene Territorium anzugreifen und die politische Selbstbestimmung von Staat und Gesellschaft zu beenden. Diese Bedrohung schwand mit dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion und an ihre Stelle traten andere im Einzelnen kleinere aber in der Summe nicht weniger unangenehme Sicherheitsprobleme. Unter ihnen: Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität. Was diese Gefahren eint und von der klassischen militärischen Bedrohung durch einen Staat unterscheidet, ist ihre Unbestimmtheit, ihre Potentialität, und deshalb war es naheliegend, dass die NATO schon 1990 nicht mehr von Bedrohungen, sondern von „Risiken und Herausforderungen“ sprach. Denn Risiken bezeichnen die *Möglichkeit* eines

zukünftigen Schadens, ohne dass man mit letzter Gewissheit sagen könnte, wie groß dieser Schaden sein wird und wie hoch die Wahrscheinlichkeit seines Eintretens ist.

Die Herausforderung staatlicher Sicherheitsvorsorge besteht also darin, Entscheidungen unter hoher Ungewissheit zu treffen – unter höherer Ungewissheit als früher jedenfalls – und diese entsprechend zu kommunizieren. Gefordert ist eine Risikopolitik oder neudeutsch: Risk Governance, das politische Management von Sicherheit *und* Unsicherheit.

3.

Was heißt das konkret? Risikopolitik kann nicht mehr wie die klassische Sicherheitspolitik reaktiv sein, sondern sie muss proaktiv werden. Sie kann nicht warten, bis ein Angriff stattfindet und dann die Verteidigung organisieren, sondern sie muss im Vorfeld aktiv werden um die Wahrscheinlichkeit eines zukünftigen Schadens zu reduzieren.

Und erlauben Sie mir, hier eine weitere begriffliche Präzisierung vorzunehmen. Ich glaube nämlich, dass mit dem Begriff der Sicherheitsvorsorge die Herausforderung staatlicher Sicherheitspolitik nur zum Teil erfasst wird. Denn neben Vorsorge ist Vorbeugung ein wichtiges Element proaktiver Sicherheitspolitik, und beide sind ganz unterschiedlich. Während Vorsorge darauf gerichtet ist, das Ausmaß eines Schadens zu minimieren, wenn er eintritt – im Falle eines Terrorangriffs also die erforderlichen Katastrophenschutzmaßnahmen ergreifen und eine effektive Verfolgung der Täter einleiten zu können – zielt die Vorbeugung auf die Reduzierung der Wahrscheinlichkeit eines Schadens – im Falle des Terrorismus also auf Prävention, sei es durch effektive Aufklärung oder langfristige Verhinderung von Radikalisierung.

Das heißt, wenn man repressive und kooperative Strategien systematisch unterscheiden wollte, ergeben sich vier idealtypische Formen proaktiver Sicherheits- bzw. Risikopolitik. Ich sage das nur um deutlich zu machen, dass (a) die gesellschaftlichen Anforderungen an die staatliche Sicherheitspolitik gestiegen sind und diese viel stärker im Vorfeld möglicher Gefahren agieren muss, dass (b) dafür unterschiedliche – vorsorgende und vorbeugende – Maßnahmen möglich und nötig sind und dass (c) Forschung zur Gewährleistung und Erhöhung ziviler Sicherheit hier ansetzen muss, nämlich 1. bei den Möglichkeiten zur Vorsorge (also wie lassen sich die Maßnahmen zur effektiven Strafverfolgung einerseits und zum Schutz der Bevölkerung und zur Reduzierung der Verwundbarkeit strategischer Infrastrukturen andererseits verbessern) und 2. bei den Möglichkeiten zur Vorbeugung (also wie ist im Vorfeld möglicher Gefahren eine effektivere Aufklärung möglich und wie können soziale Prozesse so beeinflusst werden, dass organisierte Kriminalität und Terrorismus nicht überhand nehmen).

4.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang nur auf einige Punkte eingehen, von denen ich glaube, dass sie in der zukünftigen Strukturierung der Sicherheitsforschung berücksichtigt werden sollten. Denn proaktive Sicherheitspolitik – gerade im Bereich von Extremismus, Terrorismus und organisierter Kriminalität – stellt den Staat, d.h. Regierungen und Verwaltungen, vor ganz neue Herausforderungen.

Wandel der Sicherheitsinstitutionen

Am Beispiel des Terrorismus kann man gut nachvollziehen, wie klassische Vorstellungen von Sicherheit und die traditionellen Institutionen zu ihrer Gewährleistung ins Wanken geraten. Terrorismus ist ein Phänomen, das die Unterscheidung in innere und äußere Sicherheit ebenso unterläuft wie die Unterscheidung in zivile und militärische Sicherheit. Terrorismus ist geradezu darauf angelegt, diese Unterscheidung für die eigenen Zwecke optimal auszunutzen. Im Grunde war das schon in den 70er Jahren mit der RAF so, mit Al Qaeda ist es nun offensichtlich geworden.

Unsere Sicherheitsinstitutionen funktionieren aber noch nach dem alten Schema und halten an der Trennung von innerer und äußerer, ziviler und militärischer Sicherheit fest. Dafür mag es im Einzelnen gute Gründe geben, aber gleichzeitig sind institutionelle Anpassungen notwendig, um dem spezifischen Charakter des transnationalen Terrorismus gerecht zu werden. Lassen Sie mich nur drei Felder nennen:

(1) Eines der größten Probleme der Sicherheitspolitik (das haben die Untersuchungen zu 9/11 in den USA gezeigt) ist die Zusammenarbeit *nationaler* Sicherheitsorgane. Das betrifft Organisationen wie die Polizei, den Verfassungsschutz, die Feuerwehr, Technisches Hilfswerk, das Militär, die Geheimdienste usw. die aufgrund unterschiedlicher Organisationskulturen und institutioneller Konkurrenz nicht optimal kooperieren.

(2) Verstärkt werden diese Probleme auf *internationaler* Ebene, zunächst in der EU, dann darüber hinaus z.B. im transatlantischen Verhältnis. Wie hier die inter-institutionelle Kooperation gefördert werden kann, ist eine entscheidende Frage für die Bekämpfung von Terrorismus und organisierte Kriminalität.

(3) Schließlich verschärfen sich die Kooperationsprobleme, wenn staatliche und private Sicherheitsanbieter in komplexen Sicherheitsarrangements zusammenarbeiten sollen. Welche Rolle sollen private Sicherheitsfirmen spielen und wie können sie politisch kontrolliert werden?

Ein Teil zukünftiger Sicherheitsforschung sollte sich den institutionellen Herausforderungen staatlicher Sicherheitspolitik widmen und darauf gerichtet sein, wie die Kooperation zwischen nationalen und internationalen, öffentlichen und privaten, zivilen und militärischen Institutionen optimiert werden kann, um dem spezifisch transnationalen Charakter des Terrorismus und der organisierten Kriminalität gerecht werden zu können.

Der Umgang mit Ungewissheit

Eine nicht geringere Herausforderung ist der politische Umgang mit Ungewissheit. Gerade im Zusammenhang mit Extremismus, Terrorismus und organisierter Kriminalität balanciert die Politik auf einem dünnen Grad zwischen Verharmlosung und der Vorgaukelung falscher Sicherheit einerseits und der Panikmache und Verunsicherung der Bevölkerung andererseits. Das Problem besteht nicht nur in der Tatsache, dass politische Einschätzungen von Sicherheitsgefahren immer einer gewissen Ungewissheit unterliegen, sondern auch darin, dass es u.U. politisch notwendig sein kann, nicht das ganze Ausmaß einer Gefährdung zu kommunizieren. Trotzdem muss auch staatliche Risikokommunikation, d.h. die offizielle Einschätzung der Bedrohungslage, sich rechtfertigen und an normativen Standards messen lassen. Denn Terror-Warnungen und Aufrufe zur Wachsamkeit verlieren schnell an Legitimität und Wirksamkeit, wenn der Verdacht entsteht, sie würden für politische Zwecke missbraucht oder würden zu leichtfertig ausgesprochen.

Um die Sicherheits- und Unsicherheitskommunikation zu verbessern, sind empirische wie normative Fragen gleichermaßen zu bedenken. Etwa: Welche kurzfristigen und langfristigen Effekte haben Terrorwarnungen und wie wirken sich Dramatisierung und Folgenlosigkeit auf die Glaubwürdigkeit aus? Wie und unter welchen Umständen kann man rechtfertigen, keine, unvollständige oder falsche Informationen in Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität an die Öffentlichkeit zu geben? Wie verhalten sich persönliche Verantwortung und institutionelle Verantwortlichkeit zueinander, wenn es um Risikokommunikation und risikopolitische Entscheidungen geht?

Es gibt nicht nur *keine absolute* Sicherheit, es gibt noch nicht einmal ein Maß zur Messung *relativer* Sicherheit, das man nutzen könnte, notwendige von überflüssigen Maßnahmen, erfolgreiche von nicht erfolgreicher Politik zu unterscheiden. Jeder vereitelte Terroranschlag ist natürlich ein politischer Erfolg, aber nicht jeder „erfolgreiche“ Terroranschlag ist gleichbedeutend mit dem Misserfolg einer Politik. Erfolg und Misserfolg bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität erweisen sich letztlich im politischen Diskurs, im Verhältnis von staatlicher Sicherheitsvorsorge und –vorbeugung und ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz.

Ein Teil der zukünftigen Sicherheitsforschung sollte sich deshalb den politisch-normativen Herausforderungen staatlicher Sicherheitspolitik widmen und die ethischen Kriterien und Standards staatlicher Sicherheits- und Unsicherheitskommunikation sowie das Verhältnis individueller und institutioneller Verantwortlichkeit für Risikoentscheidungen klären.

Sie sehen: ich plädiere für eine weitere Öffnung des Sicherheitsforschungsprogramms nicht nur für die Sozial- sondern auch die Geisteswissenschaften, weil ich glaube, dass sie einen wichtigen Beitrag zum Verständnis gerade der Herausforderungen *staatlicher* Sicherheitsvorsorge leisten können. Dabei käme es meines Erachtens darauf an, die Sozial- und Geisteswissenschaften nicht nur als Begleitforschung ihre eigenen Fragestellungen abarbeiten zu lassen, sondern sie – wenn man so will im Sinne eines *mainstreaming* institutioneller und normativer Fragen – stärker in die technik- und naturwissenschaftliche Sicherheitsforschung zu integrieren.