



**SICHERHEITS
KULTUR
IM WANDEL**



Working Paper 17 | 2014

Christopher Daase/Stefan Engert/Julian Junk

Gesellschaftliche Verunsicherung als Herausforderung des Staates

Eine Einführung



Dieser Aufsatz ist zuerst erschienen im Band *Verunsicherte Gesellschaft - überforderter Staat: Zum Wandel der Sicherheitskultur* (2012), herausgegeben von Christopher Daase, Stefan Engert und Julian Junk, Campus, Frankfurt/Main.

Wir danken dem Campus-Verlag für die freundliche Genehmigung zur freien Wieder-Veröffentlichung. Alle Informationen sowie eine Bestellmöglichkeit findet sich unter [\[www.campus.de\]](http://www.campus.de)

Impressum

Christopher Daase/Stefan Engert/Julian Junk
Gesellschaftliche Verunsicherung als Herausforderung des Staates
Working Paper 17 | 2014
[<http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/17-Daase-Engert-Junk.pdf>]

Herausgegeben vom Projekt

Sicherheitskultur im Wandel

an der Goethe-Universität Frankfurt
Arbeitsbereich Internationale Organisation
Senckenberganlage 31
60325 Frankfurt am Main
info@securityculture.org



EINLEITUNG

Sichere Gesellschaften fordern immer mehr Sicherheit.¹ Der Staat, traditionell verantwortlich für die Sicherheitsgewährleistung, gerät dadurch an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit. In Zeiten globaler Risiken ist er allein schon durch seine territoriale Begrenztheit in seinen Kapazitäten überfordert, die wachsenden Sicherheitsbedürfnisse seiner vielfach verunsicherten Bevölkerung vollständig zu befriedigen. Gleichwohl machen politische Entscheidungsträger immer größere Sicherheitsversprechen, die ihr Verwaltungsapparat in Zeiten begrenzter Haushaltsbudgets kaum mehr einzulösen vermag. Damit befindet sich der Staat in einer paradoxen Situation. Je mehr Sicherheit er bereitstellt, desto weitgehender werden die gesellschaftlichen Sicherheitsanforderungen und desto weniger ist er selber in der Lage, diese zu befriedigen. Der Staat wird zum Opfer seines eigenen Erfolgs. Dies, so legen es die Beiträge des ersten Bandes dieser Buchreihe nahe, ist einer der Haupteffekte des Wandels der Sicherheitskultur (vgl. Daase et al. 2012).

Während der erste Band den Begriff der Sicherheitskultur konzeptionell schärfte sowie den Wandel der Sicherheitskultur auf gesellschaftlicher und staatlicher Ebene beschrieb, untersucht der vorliegende Band die Folgen dieses Wandels für die Sicherheitspolitik in unterschiedlichen Politikfeldern. Die Analysen basieren auf einem liberalen Politikmodell, das die innenpolitischen Faktoren von Sicherheitspolitik ins Zentrum rückt und das wir im Folgenden kurz umreißen werden. Im zweiten Abschnitt gehen wir nochmals auf die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses in den letzten Jahrzehnten ein und formulieren anhand von vier Dimensionen die dadurch entstandenen Herausforderungen für die Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang kommt der Kommunikation von Gefahr und Sicherheit und dem Zusammenwirken von Laien- und Expertenwissen im Rahmen einer demokratischen Sicherheitspolitik eine zentrale Rolle zu. Der dritte Teil dieser Einleitung widmet sich daher in aller Kürze dem Zusammenwirken von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft bevor im vierten Teil ein Überblick über die Beiträge dieses Bandes gegeben wird.

¹ Dieser Sammelband ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Sicherheitskultur im Wandel“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert worden. Wir danken darüber hinaus Philipp Offermann, der die Druckfahnenherstellung übernommen hat, sowie Fabian Hanschen, Andrea Jonjic und Martin Schmetz, die uns als studentische Hilfskräfte bei der Editierung der Beiträge unterstützt haben.

DAS LIBERALE POLITIKMODELL UND DIE VERSCHIEDENEN EBENEN DER SICHERHEITSPOLITIK

Das liberale Politikmodell, das diesem Band zugrunde liegt (vgl. Putnam 1988; Gourevitch 2002), bricht mit der immer noch verbreiteten Annahme, dass die Formulierung von Sicherheitspolitik allein Sache des Staates – also der Regierung – ist und ausschließlich ‚von oben‘ entschieden wird. Die Vorstellung, dass der Staat eine monolithische Handlungseinheit ist (vgl. Waltz 1979), Sicherheitspolitik eine exklusive Domäne der Regierung und ein „Primat der Außenpolitik“ existiert (Ranke in Heffter 1951: 1), greift in Zeiten weitgehend entterritorialisierter funktionaler Räume zu kurz: Sie ist nicht länger angemessen, um die moderne, durch Interdependenz und Akteurspluralität gekennzeichnete internationale Gesellschaft und ihre Entscheidungsprozesse zu verstehen. Zwar bestätigen auch die hier vorgelegten Analysen, dass dem Staat immer noch eine zentrale Rolle als *policy maker* zukommt, sie verstehen ihn aber gleichzeitig als Produkt der dominanten gesellschaftlichen Interessengruppen und Präferenzen (Moravcsik 1997: 519). Die liberale Perspektive bricht mit dem unitären Staatsmodell, indem sie die *black box* ‚Staat‘ öffnet und den Blick auf die innenpolitische Arena lenkt.² Damit gelangen die politischen Entscheidungsprozesse und die konkurrierenden gesellschaftlichen Sicherheitsinteressen – das sogenannte „second image“ (Gourevitch 1978; Waltz 1959: 12-13) – wieder in den Fokus.

Der Abschied von der Vorstellung des Nationalstaats (oder einer internationalen Organisation) als einheitlich handelnden Akteur macht die Analyse von Sicherheitspolitik einerseits komplexer, öffnet andererseits aber den Blick für die Vielfalt von Akteuren, die über die Formulierung und Ausgestaltung von Sicherheitspolitik mitbestimmen, so zum Beispiel neben der Regierung die Ministerien und deren Administrationen, die Parteien, das Parlament, die Wirtschaft und die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Die eher starre und unseres Erachtens irreführende Annahme einer über Zeit und Raum stabilen, national homogenen Sicherheitskultur (vgl. Haglund 2011) wird damit überwunden und die Perspektive um die innerstaatlichen, gesellschaftspolitischen Konflikte sowie die Heterogenität der nationalen Sicherheitsinteressen, -kulturen und -praktiken erweitert (vgl. Sperling 2010). Erst die Vorstellung des Staates als ein vielschichtiger Akteur – auch als ein eigeninteressiertes politisch-administratives, gesellschaftliches Teilsystem, welches wiederum selbst in exekutive und bürokratische Elemente

² Gleiches gilt für die in diesem Band analysierten internationalen Organisationen, deren innere Verfasstheit in verschiedene Akteursinteressen und -konstellationen auf der supranationalen Ebene aufgebrochen wird.

ausdifferenziert ist (vgl. Wolf 2000: 27, 59-60) – erlaubt es, die Interessenkonflikte, Konkurrenzen und Inkompatibilitäten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie der Regierung einerseits und der ihr zuarbeitenden Administration beziehungsweise den ausführenden Behörden andererseits, wahrzunehmen und zu problematisieren.

Die Vorstellung, dass die Gesellschaft primär ein passives Objekt gouvernementaler Regelungshoheit oder nur ein Publikum von Politik ist, stimmt mit der sicherheitspolitischen Realität schon lange nicht mehr überein. Wenn Sicherheitspolitik demgegenüber als *security governance* verstanden wird (vgl. Daase/Engert 2008), geraten auch die demokratischen Prozesse ihrer gesellschaftlichen (Mit-)Formulierung und damit die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse gesellschaftlicher Gruppen – also die *agency* ‚von unten‘ – sowie Legitimationsfragen genuin demokratischer Sicherheitspolitik (vgl. Daase/Junk 2012; Johansen 1991) wieder in das analytische Blickfeld. Das bedeutet nicht, dass die Regierung künftig als marginalisiert zu verstehen ist oder zu einem reinen Transmissionsriemen der dominanten gesellschaftlichen Interessengruppen reduziert wird. Sie bleibt der wichtigste Akteur im innerstaatlichen Prozess der Aushandlung von Sicherheitspräferenzen, aber eben nicht mehr der einzige. Kurz: Der Staat bleibt souverän, ist aber durch die Demokratisierung der Sicherheitspolitik im Innern nicht mehr autonom und unabhängig von gesellschaftlichen und weltgesellschaftlichen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsansprüchen.

Nicht übersehen werden darf, dass diese Binnendifferenzierung sich auch auf das Selbstverständnis des Staates auswirkt: Der Staat ist immer mehr gezwungen, seine Position als führender Problemlöser gegen konkurrierende Ansprüche auf verschiedenen Ebenen zu verteidigen beziehungsweise seine Präferenzen und seine Handlungskompetenzen durchzusetzen: erstens intern gegenüber dem Subsystem Verwaltung; zweitens im nationalen Rahmen gegenüber gesellschaftlichen *stakeholders*, die sich immer mehr in transnationalen Netzwerken zusammenschließen; sowie drittens auch auf der Ebene der Weltgesellschaft gegenüber anderen Staaten oder anders lautenden Präferenzen internationaler Organisationen. Kritisch gewendet könnte man sagen, dass der Staat fortwährend Bedrohungen und Risiken identifizieren und notfalls auch selbst produzieren muss, um im Innenverhältnis seine Legitimität und sein Überleben als zentrale sicherheitstiftende Funktionseinheit zu garantieren (Wolf 2000: 65; Buzan et al. 1998; vgl. bereits Krippendorf 1985, kritisch Münkler 1987).

Die Identifizierung von Bedrohungen und Risiken erzeugt Konflikte zwischen Akteuren, die unterschiedliche Werte, Praktiken und Vorstellungen davon besitzen, „was als eine Gefahr

anzusehen ist und mit welchen Mitteln ihr begegnet werden soll“ (Daase 2012: 40). Sicherheitsbedrohungen existieren nicht einfach oder sind objektiv gegeben, sondern sind zumindest teilweise durch gesellschaftliche Normen und Praktiken intersubjektiv konstruiert. Sicherheitskultur entsteht und wandelt sich folglich im Wechselverhältnis zwischen Politik und Gesellschaft und zwischen nationaler und internationaler Ebene. Um die Beobachtung und Analyse dieser Interaktionsprozesse sowie die dabei entstehenden Konflikte geht es im vorliegenden Band.

Die bloße Proliferation der an Formulierung und Ausgestaltung von Sicherheitspolitik beteiligten Akteure findet nicht in luftleerem Raum statt. Sie treibt und ist getrieben von einem Prozess der Pluralisierung sicherheitspolitischer Themen, der als Erweiterung des Sicherheitsbegriffs beschrieben wird (Daase 1991; Daase 2009). Im Folgenden wollen wir kurz die Erkenntnisse zur Erweiterung des Sicherheitsbegriffs wiederholen, um die Herausforderungen für die heutige Sicherheitspolitik zu konkretisieren.

DER ERWEITERTE SICHERHEITSBEGRIFF UND DIE NEUGESTALTUNG DER SICHERHEITSPOLITIK

Je mehr Sicherheit zum Leitwert unserer Gesellschaft wird, desto größer ist die Neigung, politische Interessen und gesellschaftliche Probleme als sicherheitsrelevant darzustellen, um ihnen Aufmerksamkeit zu verschaffen. Gleichzeitig wird es schwieriger, die Verwendung knapper Ressourcen für einzelne Maßnahmen der Sicherheitsgewährung zu rechtfertigen. Denn wo alles sicherheitsrelevant ist, fehlt der Maßstab, um wichtige von weniger wichtigen Maßnahmen zu unterscheiden. Was ‚Sicherheit‘ ist und was sicherheitsrelevant, wird damit zur entscheidenden Frage der westlichen Gesellschaften: Was wird als Gefahr wahrgenommen und welchem Risiko wird in der Sicherheitspolitik Priorität eingeräumt? Wie oben erläutert, kommt es über diese Fragen zu innergesellschaftlichen Konflikten. In einer zunehmend global vernetzten Welt wird es deshalb immer schwieriger, den Begriff ‚Sicherheit‘ definitorisch zu fassen. Während des Kalten Krieges wurden Bedrohungslagen noch fast ausschließlich territorial, national und militärisch gedacht; heute leben wir hingegen in einem weitgehend globalisierten und entgrenzten Welt, einer „Weltrisikogesellschaft“ wie Ulrich Beck sagt (vgl. Beck 2008). Es ist weitgehend anerkannt, dass sich Sicherheitspolitik nicht nur auf militärische sondern auch ökonomische, ökologische und humanitäre Risiken bezieht, dass dabei neben dem nationalen fast immer auch der regionale, internationale und globale Bezugsrahmen relevant ist, und dass nicht nur staatliche, sondern auch gesellschaft-

liche und individuelle Sicherheitsbedürfnisse berücksichtigt und befriedigt werden müssen. Diese Erweiterung der Sicherheitsbedürfnisse lässt sich anhand von vier Dimensionen systematisieren (siehe Daase 2012: 25-26, 40).

Der Sicherheitsbegriff erweitert sich erstens im Bezug auf die Referenzdimension: War früher der Staat der primäre Adressat von Sicherheitspolitik, so sind heute die Gesellschaft und das Individuum zumindest gleichberechtigt neben ihm getreten. Zudem hat sich zweitens der geographische Bezugsrahmen von Sicherheitspolitik von der vormals rein nationalen hin zur regionalen, internationalen und globalen Sicherheitspolitik erweitert. Damit einher geht drittens die diesem Band als zentrales Strukturierungsmerkmal zugrunde liegende Ausweitung von Sicherheit auf zahlreiche Politikfelder jenseits der rein militärischen (über ökonomische bis hin zur ökologischen und menschlichen Sicherheit). Viertens und abschließend hat sich auch die Wahrnehmung von Gefahren gewandelt: Konkrete Bedrohungslagen während des Kalten Krieges wichen Verwundbarkeiten und diffusen Risiken.

Diese Erweiterung des Sicherheitsbegriffes ist zugleich Ursache und Wirkung eines fundamentalen Wandels der Sicherheitskultur. Diese sich teilweise selbst verstärkenden Mechanismen und das Auseinanderklaffen von gesellschaftlichen Anforderungen und staatlichen Problemlösungsfähigkeiten stellen einen zunehmend komplexen Kalkulationsrahmen und eine wachsende Herausforderung für die nationale Sicherheitspolitik und deren Organe dar: so ergibt sich in der *Referenzdimension* eine gesellschaftliche Nachfrage von immer mehr Adressaten, in den Wirkungskreis von Sicherheitspolitik mit einbezogen zu werden, und mithin die Forderung, die Schwelle für staatliches Eingreifen zu senken. Staatlicher Sicherheitspolitik wird schnell eine Art Allzuständigkeit zugeschrieben und der Staat zum letzten Rückversicherer erklärt. Der Staat kann diese Nachfrage je nach Themenkonjunktur mit einem begrenzten Angebot an sicherheitspolitischen Maßnahmen beantworten. Die Maßnahmen erscheinen auf einzelne Gefahren (wie eine drohende Pandemie oder eine ferne humanitäre Krise) zugeschnitten, sind aber nicht mehr in demselben Maße umzusetzen und umzusteuern, wie dies volatile, medial verstärkte Nachfragezyklen nach Sicherheit verlangen. Die Folge des Entscheidungsdilemmas ist eine wachsende Dialogunfähigkeit des Staates mit der Gesellschaft, weil kaum mehr begründet werden kann, welches Risiko als dringend ausgewählt wird und welches nicht, beziehungsweise welchen Maßnahmen ergriffen werden und welche nicht. Warum etwa für die Sicherheit von Arbeitsplätzen der eine Konzern staatliche Finanzhilfen erhält und der andere nicht oder warum in der einen humanitären Krise interveniert wird und in der anderen nicht, ist der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln.

Die Differenz zwischen sicherheitspolitischer Nachfrage und sicherheitspolitischem Angebot verursacht auch in den anderen drei Dimensionen Handlungszwänge. So lässt sich anhand der *Raumdimension* zeigen, dass zunehmend ferne und eventuelle Gefahren wahrgenommen werden, welche bis vor wenigen Jahrzehnten kaum zu einer breiten gesellschaftlichen Verunsicherung geführt hätten, nun aber eine sicherheitspolitische Reaktion erfordern (vgl. die deutsche Reaktion auf das Reaktorunglück in Fukushima). Jede internationale Krise kann somit potentiell zu einer nationalen werden. Aus staatlicher Sicht erfordert dies ein kostenintensives *monitoring* ferner und eventueller Gefahren, was allein aus budgetären Gründen nur ansatzweise geleistet werden kann.

Die Erweiterung auf der *Sachdimension* speist sich drittens aus einer Pluralisierung von sicherheitspolitischen Themen. Die Herausforderung für den Staat besteht darin, einerseits den gesellschaftlichen, oftmals medial verstärkten Bedrohungswahrnehmungen gerecht zu werden, andererseits sich aber nicht von Themenkonjunkturen treiben zu lassen. In schneller Abfolge wechselten in den vergangenen Jahren sicherheitspolitische Schlagworte und Moden. Allein in den letzten Monaten konkurrierten die Umwälzung im arabischen Raum, die durch das Reaktorunglück von Fukushima erzwungene ‚Energiewende‘ und der Umgang mit rechtsradikalem Terrorismus um die Aufmerksamkeit der Sicherheitspolitiker. Jedes dieser Themen ist vielschichtig und erfordert eine intensivere Ressortvernetzung. Sofern dabei keine kohärente Sicherheitskonzeption zu erkennen ist, erscheint das Handeln der Bürokratien für die Öffentlichkeit als zufällig, intransparent und losgelöst von gesellschaftlichen Erwartungen. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, unterschiedliche Gefährdungen in ihrem Verhältnis zueinander und in ihrer relativen Dringlichkeit zu gewichten und dabei politische Prioritäten transparent zu machen.

Anhand der *Gefahrendimension* kann man viertens schließlich zeigen, dass es zunehmend schwierig geworden ist, Gefahren präzise zu erfassen und entsprechend zu kommunizieren. Die klare und gegenwärtige Gefahr des Kalten Krieges ist unklaren und zukünftigen Risiken gewichen. Dennoch sind staatliche Akteure bestrebt, ihre Politik an möglichst exakten Vorhersagen zu orientieren und favorisieren entsprechend technische Lösungen. Eine angemessene Sicherheitspolitik muss aber bei aller Objektivierung von Bedrohungen auch die Ungewissheiten reflektieren, die der Risikowahrnehmung und der Sicherheitspolitik eigen sind. Deshalb werden die Sicherheitskommunikation und das Ausbalancieren von Experten- und Laienwissen gerade auch im Rahmen einer demokratischen Sicherheitspolitik in der Zukunft eine größere Rolle spielen.

DAS DILEMMA DEMOKRATISCHER SICHERHEITSPOLITIK

Bislang, so scheint es, ist es der Sicherheitspolitik nicht gelungen, sich auf die neuen Bedingungen komplexer Sicherheitsgefährdungen einzustellen. Nach wie vor suggerieren die staatlichen Entscheidungsträger, sie hätten die Lage im Griff und könnten die Sicherheit liefern, nach der eine zunehmend verunsicherte Gesellschaft verlangt. Nach wie vor ist aber auch die Gesellschaft nur zu bereit, die Verantwortung für Sicherheit dem Staat zu überlassen und ihn mit immer weiter gehenden Forderungen unter Druck zu setzen. Und nach wie vor verbreiten aber auch 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 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.

Was die neuen Risiken von der alten Bedrohung unterscheidet, ist die Tatsache, dass man nicht genau weiß, wie drängend diese Probleme sind und welches Katastrophenpotential ihnen innewohnt. Risiken sind mögliche Schäden und man berechnet sie traditionellerweise als das Produkt aus Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit. Ihre Berechenbarkeit ist die Grundlage für rationale Entscheidungen darüber, 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.

Als Beispiel bietet sich der Terrorismus an, der zunehmend als sicherheitspolitisches Risiko konzeptualisiert wird (Daase/Kessler 2007; Schneckener 2011; siehe auch die Beiträge von Schneckener und Spencer in diesem Band). Schon die Bestimmung des möglichen Schadens bereitet Schwierigkeiten, ganz zu schweigen von seiner numerischen Berechnung. Je nachdem, welchen Schaden man annimmt, verändert sich die Risikokalkulation dramatisch. Wichtiger aber noch ist die Einschätzung der Höhe des Schadens, und die ist letztlich eine politische – jedenfalls keine, die allein technisch festgelegt werden könnte. Wenn es zum Beispiel heißt, dass ein bestimmter Schaden ‚inakzeptabel‘ ist, also unter keinen Umständen

hingegenommen werden darf, dann ist im Prinzip die Eintrittswahrscheinlichkeit irrelevant, denn schon die geringste Möglichkeit der Realisation dieses Schadens macht das Risiko immens (vgl. Falkenrath 2001).

Die Betonung eines möglichen Schadens als inakzeptabel kann Politiker in problematische Entscheidungszwänge bringen. Wenn man beispielsweise behauptet, ein nuklear bewaffneter Iran stelle ein inakzeptables Risiko dar, suggeriert man damit die Notwendigkeit, alles zu tun, und das heißt notfalls auch militärisch zu intervenieren, um ein derartiges Szenario nicht Wirklichkeit werden zu lassen. Ob die Bundesrepublik bereit wäre, sich an militärischen Zwangsmaßnahmen gegen den Iran zu beteiligen, sei dahingestellt; unabweisbar ist jedoch die Tatsache, dass der amerikanische Angriff auf den Irak 2003 mit der Möglichkeit begründet wurde, der Irak könne Nuklearwaffen entwickeln und diese möglicherweise an Terroristen weitergeben. Die Einschätzung des damaligen Verteidigungsministers Donald Rumsfeld, „the risk of not acting may be vastly greater than the risk of acting“,³ mag sich zwar im Nachhinein als unzutreffend herausgestellt haben, sie setzte aber die US-Administration so unter Handlungsdruck, dass ein militärischer Angriff geradezu zwangsläufig war – auch ohne zwingende Hinweise auf die Wahrscheinlichkeit irakischer Massenvernichtungswaffen. Schließlich kann auch der vielfach als überstürzt kritisierte Ausstieg Deutschlands aus der Atomkraft so erklärt werden. Die Nuklearkatastrophe von Fukushima hatte die Öffentlichkeit alarmiert und die Möglichkeit eines inakzeptablen Unfalls ins Bewusstsein zurückgeholt. Selbst langjährige Befürworter der Atomkraft wie Horst Seehofer bekannten auf einmal, sie neigten zunehmend dazu, „weniger von Wahrscheinlichkeit auszugehen als von Möglichkeiten“.⁴ Damit war die traditionelle Risikokalkulation zugunsten der Nukleartechnologie hinfällig und ein Ausstieg ‚lieber heute als morgen‘ vorprogrammiert.

Streng genommen spielt die Eintrittswahrscheinlichkeit politisch nur dann eine Rolle, wenn der Schaden nicht als inakzeptabel, existenziell 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 nur wenige Fälle, die für die Berechnung von so genannten *high impact/low probability*-Ereignissen (also den berühmten ‚schwarzen Schwänen‘ wie Nuklearterrorismus oder ato-

³ Siehe beispielsweise die gemeinsame Pressekonferenz von Rumsfeld mit dem damaligen italienischen Verteidigungsminister Antonio Martino in Rom am 07. Februar 2003: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1921>: 12. 01.2013.

⁴ Münchner Merkur, 16.3.2011.

maren GAUs) herangezogen werden können. Deshalb muss man sich mit Annahmen, Schätzungen und Vermutungen über die Motivation von 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 gelangen.

Hat man diese Annahmen einmal getroffen und die Parameter festgelegt, dann ist das Risiko, etwa das Risiko des Nuklearterrorismus, prinzipiell kalkulierbar. Dabei muss aber bedacht werden, dass es bei dieser Berechnung viele Unbekannte gibt. Diese Unbekannte werden mit Platzhaltern gefüllt, die sich als falsch oder ungenau herausstellen können. Wollen Terroristen überhaupt Nuklearwaffen haben? Wollen Terroristen Nuklearwaffen auch wirklich einsetzen? Ist es tatsächlich 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 ihre Antworten ebenso wenig zwingend wie die Annahme, dass Erdbeben sich an die Richterskala halten und unter einem Wert von 8,3 bleiben. Dies war die Erwartung der Ingenieure, die die Atomanlage in Fukushima bauten. Eine Erwartung, die sich am 11. März 2011 als falsch herausstellen sollte, als ein Erdbeben den Wert 9,0 erreichte.

Insofern ist die Vorstellung der Berechenbarkeit des Risikos eine Illusion, die durch den Begriff des Restrisikos nur weiter genährt wird. Eigentlich ist der Begriff des Restrisikos irreführend, denn er bezeichnet gerade kein Risiko, sondern gleichsam ‚den Rest‘, der bei der Risikoberechnung übrig bleibt. Diesen Rest aber als Risiko zu bezeichnen suggeriert wiederum eine Berechenbarkeit und damit eine Beherrschbarkeit, die es nicht gibt. Risiko ist in den berühmten Worten von Frank Knight zwar „berechenbare Ungewissheit“ (Knight 1921/1964). Da bei der Berechnung aber mit Annahmen gearbeitet werden muss, die möglicherweise falsch sind oder sich selber nicht berechnen lassen, bleibt ein Rest, der nicht als Risiko kalkuliert, sondern als Restungewissheit erhalten bleibt und mit bedacht werden muss.

Allerdings wäre es verkehrt, das Kind mit dem Bade auszuschütten und zu behaupten, Risiken ließen sich überhaupt nicht kalkulieren, es bleibe ja immer eine *Restungewissheit*. Das stimmt zwar, macht die Risikokalkulation aber nicht hinfällig. Denn sie ist die beste Möglichkeit, mit Ungewissheit rational umzugehen, unterschiedliche Risiken zu vergleichen und Entscheidungen über die Verwendung knapper Ressourcen zur Risikominderung zu treffen. Allerdings muss betont werden, dass eben nicht nur die so genannten Laien spezifischen Fehlwahrnehmungen bei der Risikoperzeption unterliegen, wie von der psychometrischen

Forschung immer wieder behauptet (Slovic 1992). Auch die technische Risikokalkulation der Experten unterliegt bestimmten Verfahren und Bewertungskriterien, die ihrerseits kulturell geprägt und nicht objektiv-rational sind, wie sie sich geben (Douglas/Wildavsky 1982).

Dadurch entsteht ein Dilemma für den Staat. Wonach soll sich die Sicherheitspolitik denn richten? Nach den Risiko-Einschätzungen der Experten (die sich häufig nicht einig sind und von denen man weiß, dass sie sich auch irren können) oder den Gefahrenwahrnehmungen der Laien (die man als Politiker repräsentiert und deren Unsicherheitsgefühl man nicht einfach als irrational abtun kann)? In der gegenwärtigen Forschung zur Sicherheitskultur werden diese Alternativen mit den Begriffen der ‚objektiven‘ und der ‚subjektiven Sicherheit‘ bezeichnet. Hintergrund ist die Beobachtung, dass sich objektive und subjektive Sicherheitslagen nicht kongruent verändern:

„Die ‚objektive‘ Sicherheitslage ändert sich mit Veränderungen von Bedrohungs-, Gefahren- oder Risikolagen: Verschlechtert sich die Lage, verschlechtert sich die Sicherheit; verbessert sich jene, verbessert sich auch diese. Dies ist beim subjektiven Sicherheitsgefühl nicht notwendig der Fall; im Gegenteil: Es kann sogar zu gegenläufigen Entwicklungen kommen. Das Sicherheitsgefühl ist überaus komplex und insbesondere keine bloße Resultante der Sicherheitslage“ (Gusy 2010: 116).

So wichtig das Befinden der Bevölkerung gerade für demokratische Staaten ist, so skeptisch sollte man nach Ansicht vieler Autoren aber gegenüber der Verabsolutierung subjektiver Sicherheit sein: „Das Ziel, dass sich alle Menschen stets sicher fühlen, kann und darf kein zulässiges Ziel von Staat und Politik sein“ (Gusy 2010: 117).

Die Divergenz der Risikowahrnehmung von Experten und Laien ist bekannt. Allerdings ist die Unterscheidung in ‚objektive‘ und ‚subjektive‘ Sicherheit irreführend, weil sie die Expertenkultur überhöht und die Laienkultur geringschätzt. Zwar zielt die Risikoabschätzung durch Experten darauf, objektiv zu sein, aber ohne normative und politische Setzungen und Annahmen kommt auch sie nicht aus. So sind beide Formen der Risikoperzeption, die der Experten und die der Laien, auf ihre Weise subjektiv und folgen spezifischen Rationalitäten. Das macht es für die Politik nicht leichter. Es nutzt jedenfalls nichts, eine wissenschaftliche Kommission einzurichten, um sich von ihr die Entscheidungen abnehmen zu lassen. Dies hieße, politische Entscheidungen an Technokraten zu delegieren und letztlich gegen den Willen der Bevölkerung zu regieren. Es nutzt aber ebenso wenig, nur auf Volkes Stimme zu hören, und den gerade herrschenden Stimmungen nachzugeben. Das könnte man mit Fug und Recht Populismus nennen.

Eine demokratische Sicherheitspolitik, die ihre Aufgabe ernst nimmt, muss demgegenüber willens und in der Lage sein, Entscheidungen unter Ungewissheit zu treffen und dabei gleichermaßen auf die Risikokalkulationen der Experten und die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Dabei kommt es darauf an, Sicherheitskommunikation so zu gestalten, dass wirkliche Teilhabe am sicherheitspolitischen Diskurs möglich ist und nicht nur ‚Risikokommunikation‘ auf traditionelle Weise betrieben wird, das heißt als ‚Einbahnstraße‘ und Belehrung der unwissenden Bevölkerung. Alle drei Subsysteme – die Gesellschaft, die Politik und die Wissenschaft – verfahren bei der Wahrnehmung von Gefahren und Handlungsmöglichkeiten nach eigenen Rationalitäten, Zwängen und Gesetzmäßigkeiten. Erst im Zusammenspiel kann so etwas wie rationale Sicherheitspolitik als proaktive Risikopolitik entstehen.

DIE POLITIKFELDER – EINE ÜBERSICHT ÜBER DIE BEITRÄGE DES BANDES

Wie gezeigt, bleiben die der Formulierung gesellschaftlicher Sicherheitserwartungen zugrundeliegenden Determinanten und Prozesse und die Reaktionen staatlicher Institutionen darauf in der wissenschaftlichen wie politischen Debatte häufig unspezifisch. Dies zu untersuchen erfordert einen interdisziplinären Zugang, wie bereits im ersten Band dieser Reihe gezeigt (vgl. auch Nowotny 2005), aber auch einen Dialog der über den reinen intrawissenschaftlichen hinausgeht: der Austausch mit Akteuren außerhalb des Wissenschaftsbetriebs ist für die sicherheitskulturelle Forschungsagenda zentral. Dieser Band reflektiert dies, indem er neben wissenschaftlichen Autorinnen und Autoren auch politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger zu Worte kommen lässt. Die Beiträge dieses Bandes basieren auf Vorträgen und Diskussionen einer Autorenkonferenz des Forschungsprojekts ‚Sicherheitskultur im Wandel‘, die im Mai 2012 an der Goethe-Universität Frankfurt stattfand.⁵ Sie untersuchen die Auswirkungen und Folgen des Wandels der Sicherheitskultur in sechs verschiedenen Politikfeldern: (1) Terrorismus, (2) *Cybersecurity*, (3) gesundheitliche Risiken, (4) Energiesicherheit, (5) Wirtschafts- und Finanzrisiken sowie (6) menschliche Sicherheit.

⁵Auf www.sicherheitskultur.org befindet sich eine umfassende Tagungsdokumentation mit Videomitschnitten fast aller Vorträge. Die Debatte wird weiterhin auf www.sicherheitspolitik-blog.de stetig aktualisiert und fortgesetzt. Ein Tagungsbericht wurde in der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik veröffentlicht (siehe Engert/Junk 2012).

Die Beiträge widmen sich in unterschiedlicher Gewichtung den folgenden drei Leitfragen:

- (1) Wie verändert sich unter den Bedingungen erweiterter Sicherheit die Aufgabenstellung für die politischen Entscheidungsträger und die Administration?
- (2) Wie geht die Politik mit diesem gesellschaftlichen Handlungsdruck um?
- (3) Welche Spannungen entstehen zwischen gesellschaftlichen Sicherheitserwartungen, staatlichen Sicherheitsversprechen und den Möglichkeiten, diese zu erfüllen?

Im Folgenden soll nun kurz ein Überblick über die Beiträge in diesem Band gegeben werden.

Terrorismus

Terrorismus ist ein klassisches, sicherheitspolitisches Risiko, welches die westlichen Gesellschaften seit ‚9/11‘ (aber auch schon vorher) nachhaltig betroffen hat. Das Kapitel beginnt mit einem Beitrag von *Ulrich Schneckener*, der die politischen und administrativen Reaktionsmuster auf das ‚Terrorrisiko‘ analysiert. Er argumentiert, dass der ‚neue‘ Terrorismus vom Typ Al-Qaida ein allein für sich schon schwer einzuschätzendes Risiko darstellt und durch die vielen Ungewissheiten bestimmte, problematische Reaktionsweisen eher noch befördert, zum Beispiel ein *worst case*-Szenariendenken, extensive Datenspeicherung und -sammlung, Rückgriffe auf scheinbar einfache Lösungen, die Präferenz rein technologischer Antworten sowie die Flucht in den ‚Aktionismus‘. Die zentrale Frage ist, welche Risiken, die der ‚neue‘ Terrorismus mit sich bringt (oder bringen könnte), ist eine Gesellschaft bereit, zu welchen materiellen und ideellen Kosten (etwa im Kontext von Freiheitseinschränkungen) zu tragen? Er plädiert an dieser Stelle für eine aufgeklärte Konfliktperspektive, die die Eskalation in den Gegenmaßnahmen bewusst verhindern und demokratisch hinterfragen sowie kontrollieren soll.

Alexander Spencer stellt die Frage, wie man Sicherheit oder die Effektivität von Anti-Terror Maßnahmen überhaupt messen kann und reflektiert dabei das Verhältnis von objektiver Sicherheit und subjektiver Sicherheitswahrnehmung. Er diskutiert und illustriert dabei die Probleme und Schwierigkeiten einer objektiven Messung des Terrorrisikos und betont, wie wichtig es ist, hier auch das subjektive (Un-)Sicherheitsgefühl zu berücksichtigen. Dabei stellt er fest, dass die Wahrnehmung der Bevölkerung selbst von einem Terrorrisiko betroffen zu sein (subjektive Angst) sehr viel größer ist, als es die entsprechenden Wahrscheinlichkeitsrechnungen je prognostizieren würden (objektives Risiko). Insofern plädiert er für

eine Methodenergänzung, das heißt die Anti-Terrormaßnahmen auch auf die Verringerung der subjektiven Unsicherheit oder der gesellschaftlichen Angst mit auszurichten. An dieser Stelle könnten öffentliche Meinungsumfragen oder Diskursanalysen eine Einsicht ermöglichen, wie groß die Angst vor Terrorismus ist und welche Gegenmaßnahmen von der Bevölkerung als effektiv angesehen werden.

Anschließend folgen zwei Beiträge aus der Praxis. Den Anfang macht *Jürgen Maurer*, der als Vizepräsident des Bundeskriminalamts (BKA) in Wiesbaden die sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich dem Staat und seiner Verwaltung durch den neuen Terrorismus stellen, sehr genau kennt. Er belegt dies mit vielen anschaulichen und vor allem aktuellen Beispielen und Zahlen wie zum Beispiel des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) in Deutschland und dem Fall Mohammed Merah in Frankreich. Er fragt, wie der Staat dieser neuen Form des Terrorismus – ‚neu‘ im Sinne einer Veränderung der Täter, Tatmittel und Tatbegehungsstrukturen – begegnen kann, ohne dass Sicherheit auf Kosten bürgerlicher Freiheitsrechte geht. Mit dem Konzept der ‚Vernetzten Sicherheit‘ zeigt er auf, dass eine erfolgreiche Kriminalitäts- und Anti-Terrorbekämpfung nur als gemeinsame Aufgabe einer Vielzahl von Akteuren verstanden werden kann. Dabei argumentiert er nicht für eine stetige Ausweitung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden, sondern für neue, passgenauere Instrumente. Letztendlich muss die Gesellschaft entscheiden, ob die Reaktionen der Sicherheitsbehörden ‚bedrohungsadäquat‘ sind und welche Mittel und Maßnahmen den Behörden in die Hand gegeben werden. Nur so ist garantiert, dass Freiheit und Sicherheit in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen und der Staat bei der Anti-Terrorbekämpfung nicht überfordert ist.

Volker Zintel leitete die strategischen Geschäftsbereiche ‚Aviation‘- und ‚Airport Security Management‘ bei der Betreibergesellschaft des Frankfurter Flughafens. Auch er kennt die alltäglichen Sicherheitsherausforderungen und beschreibt in seinem Beitrag die Entwicklung der Sicherheitsdiskussion in der Luftverkehrsbranche. Sein Ausgangspunkt ist die eher paradoxe Beobachtung, dass die vielen, von besonderer Aufmerksamkeit betroffenen, *security*-bezogenen Neuerungen im Luftverkehr (wie zum Beispiel eine strengere Zugangskontrolle, die Einführung von Körperscannern, das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten im Handgepäck) zu einer deutlichen Erhöhung der Warte- und Vorlaufzeiten für den Kunden geführt haben, obwohl der Schaden, das heißt die Opferzahlen durch *safety*-bezogene Vorkommnisse (zum Beispiel Flugzeugabstürze durch technische Schäden) im Vergleich dazu weitaus höher sind. Der Beitrag zeigt sehr anschaulich, wie sehr sich Sicherheit in dem untersuchten Bereich zu einem Aushandlungs- und Kommunikationsprozess vieler Akteure

geworden ist; das heißt der Politik, der Administration, der Unternehmen (Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften) sowie dem Bürger oder Kunden. Der Autor plädiert für eine Änderung der Sicherheitswahrnehmung, um so zu einer optimierten und damit realistischeren Sicherheitsleistung zu kommen, die das verbleibende Restrisiko im Flugverkehr auch an den mündigen Fluggast kommuniziert.

Cybersecurity

Das Thema *Cybersecurity* oder Informationstechnologierisiken ist so etwas wie der klare Aufsteiger bei den wahrgenommenen sicherheitspolitischen Risiken in den letzten Jahren. Vor allem deshalb, wie der Beitrag von *Sandro Gaycken* argumentiert, weil klare Prognosen und sicheres Wissen in diesem Bereich gar nicht möglich sind und den politischen Umgang mit (epistemischer) Unsicherheit besonders schwierig machen. Das besondere an *Cybersecurity* ist, dass viele Bedrohungen noch eher Vision als Realität sind, aber schon als massiver Wandel wahrgenommen werden, der zwangsläufig eine teure und große Reaktion von staatlicher Seite erfordert. Allein die Komplexität des Themas führt zu einer deutlichen Expertenabhängigkeit in der Politik; die vielen technischen Unwägbarkeiten strukturell bedingt zu kaum zu verifizierenden Entscheidungen. Die permanente Neuentwicklungen, also Änderungen des gesicherten Wissenstandes, verstärken diese Probleme nur noch. Kurz: In kaum einem anderem Risikoraum oder -bereich ist so unklar, wo die Probleme liegen, wie gravierend sie sind, was dagegen getan werden kann (oder muss) und was nicht, was die (richtige) politische Reaktion per se ungemein schwierig macht. Um objektives Wissen von tendenziösen Vermutungen unterscheiden zu können, sind, so der Autor, zunächst noch viele Investitionen in Forschung und Kommunikation zwischen der Wissenschaft und den Behörden notwendig.

Der zweite *Cybersecurity*-Beitrag von *Myriam Dunn Cavelty* bestätigt die große Verunsicherung der Staatenwelt, die in diesem Politikfeld vorherrscht. Sie analysiert die verschiedenen Diskurse, die die inter-subjektive Wahrnehmung von *Cybersecurity* als mögliche digitale Katastrophe konstruieren beziehungsweise antizipieren. Dabei bestätigt der Artikel, dass der sicherheitspolitische Diskurs längst kein staatliches Monopol mehr ist, sondern gesellschaftlich mit-konstruiert. Sie zeigt auf, dass es nicht den einen Risikodiskurs gibt, sondern dieser in vier verschiedene Diskurse unterschiedlich wahrgenommener Gefährlichkeit ausdifferenziert ist: Schadsoftware, Cyberkriminalität, kritische Infrastrukturen und Cyberterrorismus. Weil die Debatte aber zunehmend auf den letzten Punkt (Cyberkrieg) eingeengt und diesem dominiert wird, kommt es vermehrt zu politischen Überreaktionen und einem digitalen

Daueralarmzustand von Gesellschaften, der objektiv kaum nachvollziehbar ist.

Gesundheitliche Risiken

In dieser Sektion zum sicherheitspolitischen Umgang mit Gesundheitsrisiken konzentrieren sich die Beiträge auf Pandemien und hier insbesondere auf die Rolle der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Es wird deutlich, wie internationale Institutionen, aber auch nationale Regierungen oftmals aus Angst vor der Pandemiegefahr invasive Notstandsmaßnahmen vorschlagen oder ergreifen, die sich in der Retrospektive als politisch oder finanziell übertrieben herausstellen. Dies lässt sich durch eine Mischung aus Wahlzyklen, medialer Verstärkung, mangelnden Kommunikationsstrategien und komplexen Interessenverschränkungen erklären. In ihrem Kapitel führt *Susanne Weber-Mosdorf*, die ehemalige stellvertretende Generaldirektorin der WHO, genau dies aus und stellt sich die Frage, ob sich globale Gesundheitsrisiken überhaupt regulieren lassen: Die Sogwirkung von Globalisierung, wirtschaftlichen Regularien und Anforderungen durch die Bevölkerung kann komplexe Entscheidungsspiralen in Gang setzen, die umstrittene Einschätzungen retrospektiv durchaus rational erklärbar machen. Die Risikobeurteilung von Pandemien stellt in Zeiten einer deutlich beschleunigten Reisetätigkeit eben nicht nur ein medizinisches Problem, sondern vor allem eine internationale, politische Herausforderung dar. Vor diesem Hintergrund, so Weber-Mosdorf, wäre es zu kurz gegriffen, die Pandemievorsorge vorwiegend unter selbst schon risikobehafteten nationalen Versicherheitlichungsdiskursen abzuhandeln. Weber-Mosdorf zeigt, dass das Sicherheitsetikett zwar den Druck zu Handeln steigert, es aber den Handlungsfokus auf die akute Krisenbewältigung statt auf die langfristige Krisenvermeidung lenkt. Globale Sicherheit sei unteilbar und man befinde sich mithin gleichermaßen in einer globalen Ansteckungsgemeinschaft und in einer globalen Verantwortungsgemeinschaft. Bei aller Kritik an der WHO ist sie als Institution, die dieses gesellschaftliche, präventive Handeln koordinieren kann, unerlässlich.

Dass internationale Organisationen keine reinen Ausführungsorgane der nationalstaatlichen Interessen mehr sind, sondern durchaus eigene Gestaltungsmöglichkeiten – eventuell sogar mehr als ihnen formal zustehen – in der globalen Krisenpolitik im Politikfeld Gesundheit beziehungsweise Pandemie entwickeln können, zeigt der Beitrag von *Tine Hanrieder* und *Cristian Kreuder-Sonnen*. Ausgehend von dem Kopenhagener Ansatz der kritischen Sicherheitsforschung zeigen die Autoren wie die WHO die SARS- und Schweinegrippenkrise dazu benutzt hat, ihre eigenen Kompetenzen und Position zu erweitern und so die Rolle eines

globalen ‚Souveräns‘ während des Gesundheitsnotstands zu übernehmen. Ob und wie man dies wiederum demokratisch einhegen könnte, diskutiert der Beitrag im Ausblick.

Stefan Engert setzt ebenso an der Kopenhagener Schule an und untersucht die Versicherheitlichung von AIDS in den frühen 1980er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland, also zu einer Zeit, als noch eine große gesellschaftliche Unsicherheit über die Krankheit und ihre Übertragungswege herrschte. Den eher restriktiven Maßnahmen staatlicher Intervention (Zwangstest, Meldepflicht, Isolation), die die bayerische Landesregierung propagierte, stand die eher moderate Position des Bundesgesundheitsministeriums (Prävention und Aufklärung) gegenüber. Der Beitrag zeigt, dass die versuchte Versicherheitlichung von AIDS und die in der Presse sowie Politik diskutierten, zum Teil sehr invasiven Maßnahmen durch die demokratische Institutionen der Bundesrepublik eingehegt und zu einem großen Teil wieder entsicherheitlicht werden konnten.

Den Eskalationsdynamiken bei der Darstellung von Pandemien widmet sich auch das Kapitel von *Wolfgang Wodarg*. Als ehemaligem langjährigen Bundestagsabgeordneten, Gesundheitspolitiker und praktizierendem Arzt gewann er tiefe Einblicke in die Mechanismen der Gesundheitspolitik. In einer Darstellung der Interessengeflechte und der politischen wie gesellschaftlichen Panikreaktionen stellt er dar, dass hierfür im Wesentlichen eine Kombination aus teilweise intransparenten Verfahrensregeln, komplexen Interessenkonstellationen und angesichts von globalen Risiken leicht zu verunsichernden Entscheidungsträgern verantwortlich ist. Die entscheidende Frage an dieser Stelle ist auch eine normative: Wie viel ‚Versicherheitlichung‘ beziehungsweise Notfallmaßnahmen sind in der konkreten Gefahrensituation rechtsstaatlich noch legitimierbar? Eine transparente Einschätzung des Risikos und eine offene Kommunikation der Dringlichkeit von Maßnahmen ohne Alarmismus oder Verharmlosung zu erzeugen, sind hierbei notwendige Strategien einer verantwortungsvollen Risikokommunikation.

Energiesicherheit

Der Band legt in zwei Beiträgen einen weiteren Schwerpunkt auf das Thema Energiesicherheit. Kreative Ergänzungen und Alternativen zu den traditionellen Energieträgern, den fossilen Brennstoffen, müssen gefunden werden, um die Energieversorgung Deutschlands auch langfristig sicherzustellen. *Frank Umbach* weist darauf hin, dass der deutsche Staat mit dem Atomausstieg nach Fukushima zwar unmittelbar auf die gesellschaftliche Verunsicherung und Forderung nach mehr *energy safety* reagiert hat, dadurch aber das Niveau der nationalen Versorgungssicherheit (*energy security*) strategisch und vor allem langfristig herabge-

setzt hat, was zu einer deutlichen Kostensteigerung und Importabhängigkeit führen wird. An diese Stelle warnt der Beitrag dezidiert vor nationalen Alleingängen: Im europäischen Energiegroßmarkt könne die Sinnhaftigkeit nationaler Lösungen oder Energiewenden hinsichtlich eines effektiven Klimaschutzes ohnehin bezweifelt werden.

Der Beitrag von *Jörg Friedrichs* bezieht sich auf den globalen Nachhaltigkeitsdiskurs der Energiedebatte in der modernen Industriegesellschaft, vor allem hinsichtlich der Endlichkeit der fossilen Brennstoffe wie Erdöl und Erdgas. Der Autor argumentiert, dass mit der Energiewende im Sinne der Schaffung einer effektiven Nachhaltigkeit im Klimawandel und -schutz, ‚Ernst zu machen‘ auch erfordert, sich der tatsächlichen Unsicherheit viel bewusster und radikaler zu stellen als dies bisher geschehen ist. Um der Nachhaltigkeitskrise zu begegnen, sei eine Kombination von Resilienzdenken und ontologischer Versicherheitlichung gefordert: Nur wenn der Klimawandel und die Energieknappheit als existenzielle Bedrohungen für unser Lebenserhaltungssystem und unsere zivilisatorischen Grundwerte versicherheitlicht würden, sei eine echte Energiewende möglich.

Wirtschafts- und Finanzrisiken

Ein Thema beherrschte in den letzten Jahren durchgängig die Schlagzeilen, wenn es um die Folgen und den Umgang mit finanziellen und wirtschaftlichen Risiken geht: die Staatsschulden- und Euro-Krise. *Andreas Langenohl* stellt sich in seinem Beitrag diesbezüglich die Frage nach dem Zusammenhang zwischen einem offensichtlichen diskursiven Sicherheitsaspekt in der Debatte um die Euro-Rettung und der Rolle der finanzwirtschaftlichen Prozesse dabei, als der Finanzialisierung politischer Sicherheit. Er analysiert hierzu auf der Makro-Ebene die Phänomene scheinbarer Versicherheitlichung und Entsicherheitlichung in Agenda-Setzungsprozessen, in denen Finanzmarkt und die Wahrung politischer Sicherheit miteinander in Zusammenhang gebracht werden. Langenohl zeigt auf, dass die Finanzkrise mit ihren globalen und 24 Stunden andauernden Finanzströmen die Staatenwelt auf der transnationalen Ebene eben auch in Sicherheitsfragen deutlich herausfordert, jedoch weniger in Form einer offensichtlichen Versicherheitlichung als vielmehr durch Einbettung von aus der Finanzwirtschaft übernommenen Heuristiken, Vergleichsarrangements und Hierarchisierungslogiken in die Debatte um die Euro-Krise.

Thorsten Faas konzentriert sich demgegenüber auf die Mikro-Ebene. Er analysiert die Folgen einer individuellen Verunsicherung durch Furcht vor Arbeitslosigkeit und durch Arbeitslosigkeitserfahrungen auf das Vertrauen in staatliche Akteure und die Problemlösungsfähigkeiten des politischen Systems. Während also schon die bloßen öko-

nomischen Arbeitslosigkeitsstatistiken das Bild einer tiefen Verunsicherung zeichnen, geht Faas ganz im Sinne eines sicherheitskulturellen Ansatzes einen Schritt weiter: er analysiert Arbeitslosigkeit als soziale und politische Konstruktion. Erst das ermöglicht es ihm, den Blick dahingehend zu weiten, dass er individuelle Erfahrungen und systemische Folgen als Ganzes in den Blick nimmt. In einem breiten empirischen Vergleich der Daten aus allen europäischen Ländern gelingt es Faas zu belegen, dass solche Erfahrungen viel weiter in die Gesellschaft hineinragen können und dass es dabei erhebliche kulturell begründete Unterschiede in Europa gibt. Die sozialwissenschaftliche Perspektive kann also deutlich weitergehen als es primär volkswirtschaftlich orientierte Quoten suggerieren. Sein Beitrag berücksichtigt sowohl objektive Erfahrungen von Arbeitslosigkeit (zum Beispiel durch frühere Arbeitslosenzeiten) als auch subjektive Ängste vor Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich. So kann die Erfahrung von und die Angst vor Arbeitslosigkeit tatsächlich negative Auswirkungen auf die Demokratiezufriedenheit haben, die Höhe der Arbeitslosigkeit und wohlfahrtstaatliche Maßnahmen diesen Effekt aber moderieren. Die Output-Legitimität eines demokratischen politischen Systems kann durch die Bereitstellung von wirtschaftlicher und finanzieller Sicherheit demnach erhöht werden.

Menschliche Sicherheit

Die Beiträge in dieser Sektion befassen sich mit einer der größten konzeptionellen Akzentverschiebungen internationaler Sicherheitspolitik in den letzten zwei Jahrzehnten: im *Human Development Report* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) erst im Jahr 1994 ausbuchstabiert, nahm das Konzept der ‚Menschlichen Sicherheit‘ (*human security*) eine Karriere als Referenzpunkt in Deklarationen multilateraler und bilateraler Entwicklungshilfe. *Tobias Debiel* und *Sascha Werthes* zeichnen diesen Prozess nach und zeigen, welche unerwartet steile Karriere das Konzept der menschlichen Sicherheit genommen hat. Sie stellen fest, dass menschliche Sicherheit für staatliche wie nicht-staatliche Akteure in einer Welt neuer Sicherheitsrisiken einen zunehmend wirkungsmächtigeren Bezugsrahmen bildet. Einerseits gibt es ein immer stärker ineinander greifendes Normgerüst, andererseits wohnt der menschlichen Sicherheit ein gesellschaftliches wie politisches Mobilisierungspotential inne. Wie Debiel und Werthes aber zugleich ausführen, gibt es durchaus einige negative Auswirkungen dieser Entwicklung, die sie als normative Blindstellen bezeichnen und die insbesondere bei der Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit und der Durchführung humanitärer Interventionen im Rahmen der Schutzverantwortung zum Tragen kommen. Eine weitere Präzisierung des Konzepts sei unabdingbar, um diese Dilemmata zu lösen, den Mehrwert des Konzepts für Forschung und

Praxis weiter nutzbar zu machen und ihren Einfluss zu bestimmen und zu lenken. An diese Wirkmächtigkeit des Konzepts wie die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten knüpfen die folgenden beiden Beiträge aus sehr unterschiedlichen Perspektiven an.

Die Frage nach dem Einfluss des Konzepts der menschlichen Sicherheit auf die Politik, ihre Strategien und deren Umsetzung stellt sich auch *Christine Meissler* mit Blick auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, ihrem Betätigungsfeld. Sie fragt, wie das konzeptionelle Zusammendenken von Entwicklung, Frieden und Sicherheit die deutsche Entwicklungspolitik selbst, aber auch die Erwartungen an sie geändert hat. Meisslers Analyse endet mit dem ambivalenten Erkenntnis, dass sich das Konzept der menschlichen Sicherheit trotz Gegenwind im Diskurs und Initiativen der internationalen Zusammenarbeit und der Entwicklungspolitik etabliert hat und auch positive Wirkungen zeigen. Gleichwohl ist die sich aus diesen neuen Ansätzen ergebende Notwendigkeit der institutionellen Kohärenz der verschiedenen Politikfelder über Ressortgrenzen hinweg weiter deutlich verbesserungswürdig.

Ulrike von Pilar, langjährige leitende Mitarbeiterin bei Ärzte ohne Grenzen, befasst sich in ihrem Kapitel ‚Wenn Elefanten kämpfen‘ mit der Integration des Vokabulars und der Politikziele humanitärer Hilfe im Allgemeinen und menschlicher Sicherheit im Besonderen in gängige sicherheitspolitische Konzepte. Laut von Pilar zahlen die humanitären Akteure dafür einen hohen Preis: die seit Beginn der 1990er Jahre zu beobachtende Ausweitung der humanitären Hilfe in Notsituationen, habe das politische Interesse an der sicherheitspolitischen Instrumentalisierung humanitärer Hilfe geweckt. Die Folge davon sei die Politisierung und Kriminalisierung dieser, die die Arbeit vor Ort erschwere und die auf dem Neutralitätsgebot beruhende Wirksamkeit der humanitären Maßnahmen unterminiere. Von Pilar zeigt dies anhand zweier Fallstudien, der Arbeit von Ärzte ohne Grenzen in Somalia und in Afghanistan und welche Kompromisse notwendig waren und sind, um trotz der Versicherheitlichung der humanitären Hilfe arbeitsfähig im Sinne der eigenen Ziele zu bleiben.

In seinem ausführlichen Kommentar zu den drei vorherigen Kapiteln zu menschlicher Sicherheit stellt *Lothar Brock* drei übergreifende Diagnosen heraus: erstens die Instrumentalisierung menschlicher Sicherheit durch klassische Sicherheitspolitik; zweitens deren Wechselspiel von Politisierung und Depolitization im Rahmen humanitärer Aktivitäten; sowie drittens das emanzipatorische Potential, das dem Konzept der menschlichen Sicherheit innewohnt. Brock nimmt hierbei den Sicherheitskulturbegriff ernst, indem für alle drei Themen die Frage nach der umfassenden gesellschaftspolitischen Dimension stellt. Daraus ergeben sich offene Fragen: So ist es erklärungsbedürftig, dass, obwohl das Konzept der

menschlichen Sicherheit unter anderem aus dem Wunsch heraus begründet wurde, Entwicklungspolitik eben nicht nationalen Sicherheitsinteressen unterzuordnen, gleichwohl Instrumentalisierung, Politisierung, ja sogar Kriminalisierung der Entwicklungshilfe durch menschliche Sicherheit festgestellt wird. Brock mahnt hier eine umfassendere Sichtweise an, in dem er in seinem Beitrag verstärkt auch die Legitimationsmuster und Interessenlagen der klassischen sicherheitspolitischen Akteure diskutiert. Neben der Diagnose der Politisierung gibt es eben auch das Phänomen des Wunsches nach Depolitisierung internationaler Hilfspolitiken. Eine Instrumentalisierung und Politisierung lässt sich deshalb nicht in Gänze vermeiden. In ähnlicher Weise setzt sich Brock mit dem emanzipatorischen Potential der menschlichen Sicherheit auseinander: Wiewohl das Verhältnis zwischen menschlicher Sicherheit und der Schutzverantwortung nicht so eindeutig geklärt sei, wie dies Debiel und Werthes in ihrem Beitrag, der die Schutzverantwortung als eine logische Weiterentwicklung von menschlicher Sicherheit beschreibt, herausstellten, sei doch zu konstatieren, dass die emanzipatorische Lesart der menschlichen Sicherheit einen Referenzrahmen für die Kritik der vorherrschenden Instrumentalisierungspraktiken biete.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Pluralisierung von Sicherheitsthemen, die Volatilität von Themenkonjunkturen und damit verbundene Medialisierung von Sicherheit führt also dazu, dass staatliche Akteure zunehmend als träge und überfordert wahrgenommen werden, weil sie es nicht mehr schaffen, alle denkbaren Sicherheitsprobleme dem dafür notwendigen *Monitoring* zu unterziehen, um Gefahren frühzeitig zu erkennen. Wiewohl einige Beiträge aufzeigen, dass staatliche Akteure durchaus handlungsfähig sind, wenn es beispielsweise um terroristische Bedrohungen oder um das entwicklungspolitische Umsteuern in Richtung menschliche Sicherheit geht, fehlt eine kohärente Entwicklung einer umfassenden Sicherheitspolitik, welche den Herausforderungen der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs und des Wandels der Sicherheitskultur institutionell, politisch-legitimatorisch und gesellschaftlich begegnet. Eine Neuausrichtung der Sicherheitspolitik sollte sich vor allem demokratisch öffnen, das heißt die Gesellschaft, ihre Präferenzen und auch deren subjektive Ängste mitberücksichtigen, anstatt allein auf rein technisch-naturwissenschaftliche Lösungen zu vertrauen. Sicherheit zu definieren kann in Zeiten der Globalisierung und Transnationalisierung längst nicht mehr das alleinige Primat der Regierung sein. Die erhöhte Mitsprachemöglichkeit bedeutet aber auch, dass die Rolle des Bürgers sich vom reinen Referenzobjekt staatlicher Sicherheit zum

(mit-)verantwortlichen Subjekt der Sicherheitsformulierung wandelt und dass die Bürger bereit sein müssen, selbst einen Teil des Risikos oder eben auch die erhöhten materiellen Kosten für Präventionsmaßnahmen – wo auch immer in der Welt – finanziell mitzutragen. Für den Staat bedeutet der Einbezug des mündigen Bürger vor allem eine Chance, Risiken besser, das heißt an dieser Stelle reziprok, zu kommunizieren. Hierbei können eine transparente und ehrliche Einschätzung der eigenen administrativen Fähigkeiten zur Risikobeurteilung *und* -nichtbeurteilung mehr Vertrauen beziehungsweise Sicherheit schaffen als eine Politik, die vom Bürger eher als klandestin oder dialogunfähig und damit undemokratisch wahrgenommen wird.

Die Beiträge dieses Bandes werden dies mit unterschiedlichen Schwerpunkten aufzeigen. Das Format des heterogenen Expertendialogs hat sich über die Konferenz und die Erstellung dieses Buches als ein gelungenes, gleichwohl herausforderndes ‚Experiment‘ herausgestellt. Gerade in Deutschland herrscht immer noch eine Scheu auf allen drei Seiten (Politik/Administration, gesellschaftliche Gruppen/*stakeholder* und Wissenschaft) vor, das eigene Terrain zu verlassen und sich mit ‚den Anderen‘ argumentativ auseinanderzusetzen. Im angelsächsischen System sind diese Grenzen fließender und durchlässiger. Dabei gebietet es die Realität der Sicherheitspolitik, sich diesem Lösungsidentifikationspotential, das in einem solchen Dialog steckt, nicht zu verschließen.

LITERATUR

Beck, Ulrich 2008: Weltrisikogesellschaft, Frankfurt a.M.

Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap 1998: Security: A New Framework for Analysis, Boulder, CO.

Coiffi-Revilla, Claudio 1998: Politics and Uncertainty. Theory, Models and Application, Cambridge.

Daase, Christopher/Engert, Stefan 2008: Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in: Folke Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41 (2008): 475-498, Wiesbaden.

Daase, Christopher 1991: Der erweiterte Sicherheitsbegriff und die Diversifizierung amerikanischer Sicherheitsinteressen, in: Politische Vierteljahresschrift 32: 3, 425-451.

Daase, Christopher 2009: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie, München, 137-153.

- Daase, Christopher* 2012: Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm, in: Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin (Hrsg.): Sicherheitskultur - Soziale und Politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt a.M., 23-44.
- Daase, Christopher/Junk, Julian* 2012: Netzwerke der Sicherheit. Überlegungen zum Umbau demokratischer Sicherheitspolitik, in: Sicherheit und Frieden/Security and Peace 30: 2, 94-100.
- Daase, Christopher/Kessler, Oliver* 2007: Knowns and Unknowns in the War on Terror. Uncertainty and the Political Construction of Danger, in: Security Dialogue 38: 4, 411-436.
- Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin* (Hrsg.) 2012: Sicherheitskultur - Soziale und Politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt a.M.
- Douglas, Mary/Wildavsky, Aaron* 1982: Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers, Berkeley, CA.
- Engert, Stefan/Junk, Julian* 2012: Der verunsicherte Staat - Die Folgen des Wandels der Sicherheitskultur. Ein Bericht der zweiten Jahreskonferenz des Forschungsprojekts "Sicherheitskultur im Wandel", in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5: 4, 663-668.
- Falkenrath, Richard* 2001: Analytic Models and Policy Prescription: Understanding Recent Innovation in U.S. Counterterrorism, in: Studies in Conflict and Terrorism 24: 3, 159-181.
- Gourevitch, Peter A.* 1978: The Second Image Reversed: International Sources of Domestic Politics, in: International Organization 32: 4, 881-911.
- Gourevitch, Peter A.* 2002: Domestic Politics and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 309-328.
- Gusy, Christoph* 2010: Sicherheitskultur - Sicherheitspolitik - Sicherheitsrecht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 93: 2, 111-128.
- Haglund, David G.* 2011: Let's Call the Whole Thing Off'? Security Culture as Strategic Culture, in: Contemporary Security Policy 32: 3, 494-516.
- Heffter, Heinrich* 1951: Vom Primat der Aussenpolitik, in: Historische Zeitschrift 171:1, 1-20.
- Johansen, Robert C.* 1991: Real Security is Democratic Security, in: Alternatives 16: 2, 209-241.
- Knight, Frank H.* 1921: Risk, Uncertainty, and Profit, Boston, MA.
- Krippendorff, Ekkehart* 1985: Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft, Frankfurt am Main.
- Moravcsik, Andrew* 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization 51: 4, 513-553.

- Münkler, Herfried* 1987: Staat, Krieg und Frieden: Die verwechselte Wechselbeziehung, in: Steinweg, Reiner (Hrsg.): *Kriegsursachen*, Frankfurt am Main, 135-144.
- Nowotny, Helga* 2005: The Increase of Complexity and its Reduction - Emergent Interfaces between the Natural Sciences, Humanities and Social Sciences, in: *Theory, Culture & Society* 22: 5, 15-31.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Schneckener, Ulrich* 2011: Zehn Jahre nach 9/11: Zum politischen Umgang mit dem 'Terrorrisiko', in: *Politische Vierteljahresschrift* 52: 3, 355-372.
- Slovic, Paul* 1992: Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm, in: *Krimsky, Sheldon/Golding, Dominic* (Hrsg.): *Social Theories of Risk*, Westport, CN, 83-115.
- Sperling, James* 2010: National Security Cultures, Technologies of Public Goods Supply and Security Governance, in: *Kirchner, Emil J./Sperling, James* (Hrsg.): *National Security Cultures. Patterns of Global Governance*, Milton Park, 1-18.
- Waltz, Kenneth N.* 1959: *Man, the State and War*, New York, NY.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: *Theory of International Politics*, Reading, MA.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.