

**Herfried Münkler,  
Matthias Bohlender,  
Sabine Meurer (Hg.)**

# **Handeln unter Risiko**

**Gestaltungsansätze zwischen  
Wagnis und Vorsorge**

Herfried Münkler, Matthias Bohlender, Sabine Meurer (Hg.)  
Handeln unter Risiko



HERFRIED MÜNKLER, MATTHIAS BOHLENDER,  
SABINE MEURER (HG.)

## **Handeln unter Risiko**

Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge

**[transcript]**

Gefördert aus den Mitteln der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>. Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

© 2010 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

#### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld  
Lektorat & Satz: Sabine Meurer  
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar  
Print-ISBN 978-3-8376-1228-8  
PDF-ISBN 978-3-8394-1228-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>  
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

## INHALT

<b>Vorwort</b>	7
----------------	---

### I. CODIERUNGEN VON GEFAHR UND UNGEWISSEIT

<b>Sicherheit und Freiheit. Eine irreführende Oppositionssemantik der politischen Sprache</b>	13
---	----

HERFRIED MÜNKLER

<b>(Un-)Sicherheit als Problem der Moderne</b>	33
--	----

WOLFGANG BONSS

<b>Vom Risikomanagement zu <i>Risk Governance</i>: Neue Steuerungsmodelle zur Handhabung komplexer Risiken</b>	65
--	----

ORTWIN RENN/MARION DREYER

<b>Zur Genealogie des Nicht-Kriegs. Ein Epochenwandel in der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung</b>	83
--	----

NIELS WERBER

### II. SICHERHEITSARCHITEKTUR FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT

<b>Ökologie des Krieges. Anmerkungen zu einem unterbelichteten Zusammenhang</b>	107
---	-----

HARALD WELZER

<b>Völkerrechtliche Fundamente einer neuen Sicherheitsarchitektur</b>	127
---	-----

HEIKE KRIEGER

<b>Globale Sicherheitspolitik und die Krise des multilateralen Systems</b>	145
--	-----

ULRICH SCHNECKENER

<b>Dynamik der Überbietung. Innere Sicherheit im transnationalen Großraum der Europäischen Union</b>	167
--	-----

LEON HEMPEL/MICHAEL CARIUS

### III. TRANSFORMATIONSPROZESSE SOZIALER RISIKEN

<b>Kapitalmärkte als Vorsorgeinstrument: ›Risikobegrenzung‹ durch Rechtsnormen?</b>	199
---	-----

CHRISTINE WINDBICHLER

<b>Neue Unsicherheiten, neue soziale Risiken und die Herausforderungen moderner Wohlfahrtsstaaten. Eine Problemskizze über Gefahren und Risiken im Bereich des Sozialen zu Beginn des 21. Jahrhunderts</b>	221
--	-----

FRIEDBERT W. RÜB

<b>Soziale Sicherheit und die Selbstgestaltung der sozialen Verhältnisse</b>	251
--	-----

GEORG VOBRUBA

<b>Armutsbekämpfung durch alternative Risikotransferinstrumente</b>	265
---	-----

MARTIN ODENING/OLIVER MUSSHOFF

<b>Autorinnen und Autoren</b>	283
-------------------------------	-----

## Vorwort

Das bisherige institutionelle Arrangement von Risiko und Sicherheit und insbesondere der Umgang mit Risiken sind angesichts der massiven Veränderungen im Bereich der sozialen, der inneren und der äußeren Sicherheit in die Krise geraten. Wenn es nun darum geht, ein solches Arrangement wieder herzustellen oder auch einen neuen Umgang mit den gegebenen (Un)Sicherheitslagen zu denken und einzüben, so sind neue Handlungsmuster sowie die Reflexion auf ihre unterschiedlichen Prinzipien erforderlich.

Spätestens seit den Anschlägen von 9/11 und im Zuge der Entwicklungen des *war on terrorism* werden die hierbei ins Spiel gebrachten Maßnahmen und Handlungsoptionen kontrovers diskutiert. Insbesondere das Prinzip der Prävention – vormals gerne im Bereich des sozialen, psychologisch-pädagogischen und kriminologischen Sicherheitsdiskurses beschworen – hat neue Popularität erhalten. Dagegen ist sein Komplementärpart, das nachsorgende und nachholende Prinzip, in den Hintergrund gerückt, wenn nicht gar in Verruf geraten. Warum? Das Prinzip der Nachsorge rechnet mit dem faktischen und unausweichlichen Eintritt des Risikofalls; ist er eingetreten, muss etwas getan, müssen Ressourcen aufgewendet, Verfahren, Mechanismen und Prozeduren in Gang gesetzt werden, um die Dinge wieder »in Ordnung« zu bringen. Das Prinzip der Prävention, der Vorsorge, setzt hingegen darauf, dass der Risikofall vermieden, umgangen oder unendlich aufgeschoben werden kann. Wenn die Dinge und die Menschen nur in ein richtiges, vorsorgendes Verhältnis, eine stabile Ordnung gebracht werden, könne die Gefahr gebannt, das Risiko gegen Null minimiert werden.

Gleichzeitig ist die Umstellung von Nachsorge auf Prävention aber auch durch die Art der Risiken veranlasst, mit denen moderne Gesellschaften umzugehen haben: Was in den Verordnungen zum Betrieb von Dampfkraftanlagen als in Kauf zu nehmendes Risiko auftauchte, gegen

das man sich versichern musste, stellt sich unter den Bedingungen der Atomtechnologie völlig anders dar. Die Entscheidung für Prävention oder Nachsorge folgt einer unterschiedlichen Unfalltoleranz und der sich daraus ergebenden Risikobewertung. Moderne Gesellschaften sind nicht nur stör anfälliger als die klassischen Industriegesellschaften; sie sind auch gefahren- und bedrohungssensibler als frühere Gesellschaften. Die Risikosensibilität moderner Gesellschaften ist ein weiterer Grund für die Umstellung von Nachsorge auf Prävention. Man will alles unternehmen, damit es erst gar nicht zu Unfällen kommt. Diese Disposition war bereits in den Verteidigungsdoktrinen des Kalten Krieges erkennbar, in denen Streitkräfte bereitgehalten wurden, um den »Ernstfall« zu vermeiden. »Wenn wir kämpfen müssen, haben wir versagt«, lautete eine dafür gängige Formel. Angesichts der nuklearen Bedrohungsszenarien in Mitteleuropa konnte man dem nicht widersprechen. In der Generalisierung des Präventionsgedankens hat sich diese Militärdoktrin gewissermaßen auf die gesamte Gesellschaft ausgedehnt.

Man kann hier sehr gut sehen, wie die beiden Prinzipien nicht nur unterschiedliche und mitunter kontroverse Handlungsoptionen eröffnen, sondern wie sich auf ihrer Grundlage zugleich differente Wahrnehmungs- und Denkweisen sowie Perspektiven auf die Gesellschaft ausbilden können. Die *Vorsorge* ist an letztlich risikofreien Räumen orientiert; das *Wagnis* ist verbannt, weil es immer schon als Gefahr, Störung, Problem oder Irritation wahrgenommen und codiert wird. Das nachsorgende Prinzip hingegen findet sich mit unvermeidlichen Störungen, Unordnungen, Krisen und Verwerfungen ab; die moderne, (post-)industrielle und globalisierte Welt erzeugt nach gewissen statistischen Regelmäßigkeiten ihre Crashes, Kriege und Konflikte. Das bewusst eingegangene Risiko, der *gewagte* Einsatz wird sogar als konstitutiver Teil dieser gesellschaftlichen Wirklichkeit verstanden. Es ist unbestreitbar, dass generalisierte Prävention lähmend wirkt, aber ebenso fraglos ist auch, dass das Prinzip der Nachsorge bei riskierten Unfällen in einigen Bereichen unverantwortlich geworden ist. Die Risiken, die wir im Individualverkehr einzugehen bereit sind, fürchten wir nicht nur bei der Nukleartechnologie, sondern auch bei Genveränderung und Klimawandel. Kurzum: Sicherheit und Risiko sind in ein neues Verhältnis gebracht worden oder warten noch auf dieses Neuarrangement.

Mit dem Titel dieses Buches: »Handeln unter Risiko. Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge« wollen wir auf das Spannungsfeld dieser beiden Prinzipien aufmerksam machen. Dabei geht es nicht so sehr darum, das eine Prinzip gegen das andere auszuspielen, sondern zu untersuchen, auf welchen Feldern (Sozialpolitik, Umweltpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik) welches Prinzip vorherrscht und mit wel-

chen Handlungsfolgen dabei zu rechnen ist. Das schließt keineswegs aus, dass beide Prinzipien aufeinander bezogen und miteinander verknüpft werden können. Die seit mehr als 300 Jahren ungebrochen attraktive Bedeutung der Versicherungstechnologie etwa verschränkt das Wagnis mit der Vorsorge; es versichert nämlich demjenigen, der vor einer gewagten Entscheidung steht: Du kannst dieses Wagnis eingehen, weil wir mit dem Fall deines Scheiterns rechnen; der Schaden kann gedeckt, das Risiko kalkuliert werden, aber nur unter der Bedingung, dass Du zuvor rational und vorsorgend gehandelt hast.

Moderne Gesellschaften stehen also vor der Frage, wie und in welchen Formen das Verhältnis Risiko-Sicherheit neu bestimmt und auf soziale, rechtliche und politische Weise neu arrangiert werden kann. Der Fokus dieses Bandes zielt auf die Evaluierung politischer, sozialer und technischer Arrangements sowie auf die Analyse der gesellschaftlichen Imaginationen, die mit diesen unweigerlich verknüpft und an ihrer Entstehung beteiligt sind. So analysieren die Beiträge des ersten Kapitels die Diskurse und Verschiebungen in der Wahrnehmung und Codierung von Gefahr und Ungewissheit und die Transformationen des Risikomanagements.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden auch über Jahrzehnte erprobte Sicherheitsarrangements beendet, und neue Konfliktkonstellationen rückten in den Blick. Nicht nur die Akteure, sondern auch die »Schauplätze« der Konflikte veränderten sich und wandeln sich noch immer. Dies erfordert neue Strategien und Architekturen der Sicherheit/Sicherung, die im zweiten Kapitel zur Diskussion stehen.

Das dritte Kapitel fokussiert auf die sozialpolitischen Fragen und reflektiert die Erwartungshaltungen und mentalen Einstellungen einer Gesellschaft, die nicht selten mit den eingeleiteten Reformen kollidieren. Massenarbeitslosigkeit, demographischer Wandel, schwindende Normalarbeitsverhältnisse, brüchige Erwerbsbiographien führen zum weitreichenden Umbau des Sozialstaates – mit Auswirkungen nicht nur für die westliche Welt.

Der Band ist das durch zwei zusätzliche Beiträge komplettierte Ergebnis einer Tagung, die im November 2008 im Rahmen des Projektes »Sicherheit & Risiko« an der Humboldt-Universität zu Berlin durchgeführt wurde. Zusammen mit einer Ringvorlesung war die Tagung Teil einer Veranstaltungsserie, in deren Verlauf die Thematik von Sicherheit *und* Risiko interdisziplinär ausgelotet werden sollte. Die Beiträge der Ringvorlesung sind ebenfalls bei *transcript* erschienen, und zwar unter dem Titel »Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert«.

Unser Dank gilt an erster Stelle der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin für die finanzielle Unterstützung des Projektes. Bei der Durchführung der Tagung und der Fertigstellung des Bandes haben Julia Hildermeier, Katrin Rönicke und Steffen Poralla mitgewirkt. Auch ihnen gilt unser Dank.

Herfried Münkler  
Matthias Bohlender  
Sabine Meurer

Berlin, April 2010

# **I. CODIERUNGEN VON GEFAHR UND UNGEWISSHEIT**



# **Sicherheit und Freiheit.**

## **Eine irreführende Oppositionssemantik**

### **der politischen Sprache**

---

HERFRIED MÜNKLER

#### **Im Dickicht der Begriffe**

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und der darauf folgenden Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen in den von Terrordrohungen betroffenen Staaten wird die politische Debatte von der Frage bestimmt, ob man auf mehr Sicherheit oder doch mehr auf Freiheit setzen solle – als ob ein Mehr an Freiheit ein Weniger an Sicherheit und ein Mehr an Sicherheit ein Weniger an Freiheit zur Folge habe. Damit diese semantische Gegenüberstellung von Sicherheit und Freiheit plausibel ist,<sup>1</sup> müssen freilich der Begriff der Sicherheit ausgesprochen eng und der Begriff der Freiheit sehr weit gefasst werden. So ist im Rahmen der Oppositionssemantik mit Sicherheit zumeist bloß der Schutz vor krimineller Gewalt, in der Regel Straßenkriminalität, und terroristischen Anschlägen gemeint, keineswegs jedoch soziale Sicherheit in einer sich globalisierenden Welt oder technologische Sicherheit angesichts der Gefahren und Risiken in von Hochtechnologien beherrschten Gesellschaften. Und umgekehrt wird unter Freiheit nicht nur die auf das geringstmögliche Maß

---

1 Eine aufmerksame Reflexion auf die Genese des öffentlichen Sicherheitsdiskurses findet sich bei Demirović: Liberale Freiheit und das Sicherheitsdispositiv, S. 229ff.; als Beispiel für oppositionssemantische Thematisierung von Sicherheit und Freiheit vgl. unter vielen Hassemer: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit, S. 10-15; sowie Trojanow/Zeh: Angriff auf die Freiheit, passim.

reduzierte Handlungsreglementierung durch den Staat verstanden, sondern auch der Anspruch auf Privatheit, also die Undurchsichtigkeit eines möglichst weit gefassten persönlichen Bereichs für staatliche Einsichtnahme und Überwachung.<sup>2</sup>

Nun mag in mancher Hinsicht das Recht auf Privatheit tatsächlich ein unverzichtbarer Bestandteil von Freiheit sein, doch in anderer Hinsicht ist der Rückzug ins Private gerade das Gegenteil einer umfassenden Nutzung der Freiheitsrechte.<sup>3</sup> Die Nutzung des Rechts auf einen Rückzug ins Private, das mehr ist als eine gegen öffentliche Zudringlichkeiten und staatliche Überwachung abgeschottete Sphäre, sondern eine Verweigerung politischer und gesellschaftlicher Partizipation, kann, wenn dies von vielen in Anspruch genommen wird, zu einer gravierenden Gefährdung der Freiheitsrechte führen. Oder anders formuliert: Wer schützt die Privatsphäre der Bürger, wenn diese sich samt und sonders ins Privatleben zurückgezogen haben und auf die Teilhabe am Politischen verzichten? Und in Fragen der Sicherheit dürften viele, die sich entschieden gegen die elektronische Überwachung öffentlicher Plätze aussprechen, weil sie die individuelle Freiheit gegen die ausufernden Ansprüche des Sicherheitsstaates verteidigen wollen, ganz anders optieren, wenn mit marktradikalen Argumenten die Reduzierung der sozialen Sicherheit als Ermöglichung einer größeren Freiheit ökonomischen Handelns propagiert wird – etwa durch die Einschränkung des Kündigungsschutzes. Ähnlich dürfte dies bei der Frage nach der Sicherheit der Atomenergie sein: Hier sind starke Überschneidungen zwischen denen zu vermuten, die einer extensiven Sicherheitsgenerierung durch den Staat im öffentlichen Bereich skeptisch gegenüberstehen, und jenen, die angesichts der unbeherrschbaren Risiken bei der Erzeugung von Atomenergie dafür plädieren, aus Sicherheitsgründen auf deren Nutzung zu verzichten.<sup>4</sup> Einen Kundenanspruch auf die freie Wahl zwischen Atom-

- 
- 2 Zum Verhältnis Freiheit und Privatheit explizit Sofsky: Verteidigung des Privaten, S. 37ff.; die vielfältigen Verbindungen und Differenzen zwischen Freiheit und Privatheit werden ausgeleuchtet bei Geuss: Privatheit, insbes. S. 57ff. und S. 96ff.; allgemein zum Verhältnis von Freiheit und Privatheit mit besonderer Berücksichtigung des Bankgeheimnisses Hummler/Schwarz: Das Recht auf sich selbst; zur Auflösung der Privatsphäre im Überwachungsstaat vgl. Schaar: Das Ende der Privatsphäre, insbes. S. 15ff. und 217ff.
  - 3 Hier zeigt sich das unaufhebbare Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie: Der Rechtsstaat gewährt Rechte und vertraut darauf, dass diese durch professionelle Erfüllungsstäbe gewährleistet werden; die Demokratie dagegen ist auf die aktive Partizipation der Bürger angewiesen, ohne die sie auf Dauer nicht bestehen kann.
  - 4 Auf die Paradoxien zwischen der Erhöhung von Sicherheit mit Hilfe technologischen Fortschritts und den riskanten Folgen dieser Technologien

strom oder Strom aus erneuerbaren Energien lehnen sie kategorisch ab. Die Risiken der Atomwirtschaft, so ihr Einwand, seien so groß, dass hier die Freiheit unternehmerischen Handelns ebenso wie die freie Kundenwahl eingeschränkt werden müssten.

Offenbar stehen Sicherheit und Freiheit in keiner prinzipiellen Opposition zueinander, sondern die Oppositionssemantik ist politisch feldabhängig: Sie ändert sich je nachdem, ob es um Gewaltprävention und Terrorabwehr oder die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates bzw. Technologiepolitik und Umweltschutz geht. Gegen den Aufweis der Politikfeldabhängigkeit von Sicherheit und Freiheit als Einwand gegen ihre semantische Opposition lässt sich freilich geltend machen, dass damit gar nicht die Oppositionssemantik getroffen sei, sondern bloß die Inkonsistenz individueller Optionen beobachtet werde: Im einen Fall werde Freiheit, im anderen Sicherheit präferiert, aber das berühre nicht den prinzipiellen Gegensatz von Freiheit und Sicherheit, sondern zeige nur, dass das Präferenzverhalten der Menschen unterschiedlich sei und in liberalen Gesellschaften keine grundsätzliche Festlegung entweder auf Freiheit oder auf Sicherheit erzwungen werde. Die Beobachtung einer politikfeldabhängigen Präferenzbildung zeigt aber zumindest, dass die Kollektivsingulare Sicherheit und Freiheit zu unspezifisch sind, um einen konsistenten politischen Gegensatz zu formulieren, wie dies in der öffentlichen Debatte zeitweilig unterstellt worden ist.

Die Feststellung, dass mit Sicherheit und Freiheit in liberalen Gesellschaften anders umgegangen wird als in autoritären, ist jedoch von einiger Bedeutung – freilich in ganz anderer Art, als dies die Oppositionssemantik nahelegt, wenn sie liberale Gesellschaften eher mit Freiheit und autoritäre vor allem mit Sicherheit verbindet. Tatsächlich handelt es sich beim Umgang mit Freiheit und Sicherheit um eine wichtige Trennlinie liberaler Gesellschaften gegenüber autoritären oder totalitären Regimen, in denen grundsätzliche, für alle verbindliche Entscheidungen getroffen werden – und diese fallen in der Regel für die Sicherheit und gegen die Freiheit aus, während liberale Gesellschaften Raum für individuelle Optionen in den unterschiedlichen Politikfeldern geben. Dabei ist im Falle autoritärer und totalitärer Regime die Alternative keineswegs symmetrisch, denn die Freiheit *der Bürger* wird zu Gunsten der Sicherheit *des Staates* eingeschränkt.<sup>5</sup> Die Sicherheit der Bürger kann

---

sowie die »Entsicherung« des Lebens im Gefolge von Privatisierungsprozessen hat vor allem Ulrich Beck hingewiesen; vgl. Beck: Risikogesellschaft; ders.: Weltrisikogesellschaft.

5 In der Regel verbirgt sich hinter der »Sicherheit des Staates« die Sicherheit der herrschenden Eliten, wie sich dies beim Zusammenbruch der DDR beispielhaft gezeigt hat.

ein Beiprodukt der Sicherheit des Staates sein, muss es aber nicht, und häufig geht die staatliche Sicherheit auf Kosten der Sicherheit der Bürger. Liberale Gesellschaften dagegen orientieren sich vor allem an der Freiheit bzw. Sicherheit der Bürger und begreifen die Sicherheit des Staates als ein Mittel für diesen übergeordneten Zweck.

Die Frage nach dem Verhältnis von Sicherheit und Freiheit stellt sich also (mindestens) zweimal: Sie stellt sich innerhalb liberaler Gesellschaften in der Weise, dass in möglichst hohem Maße nach individuellen Präferenzen entschieden werden kann, ohne dass ein politischer Konsistenzimperativ ins Spiel gebracht wird: Man kann im einen Fall für mehr Sicherheit und im anderen für mehr Freiheit optieren, sofern diese Entscheidungen nur individuell zurechenbare Konsequenzen haben. Das ist in autoritären und totalitären Regimen nicht der Fall, weil der Staat hier den Präferenzentscheidungen der Bürger misstraut. Von paternalistischer Fürsorglichkeit bis zu rigider Entmündigung durch eine allzuständige Erziehungsinstitution reichen die Dispositionen, aus denen heraus mit dem Versprechen erhöhter Sicherheit die bürgerlichen Freiheiten eingeschränkt werden. Demgegenüber tragen liberale Gesellschaften dem Umstand Rechnung, dass Freiheit und Sicherheit keineswegs eindeutige und klare Konstellationen bezeichnen, sondern vielmehr für Erwartungen in der Lebensführung der Menschen stehen, die nicht nur deutlich voneinander abweichen, sondern sich im Verlauf der Zeit auch verändern können: vermutlich wird von Jüngeren häufiger die Freiheit gegenüber der Sicherheit präferiert, während dies bei den älteren Generationen eher umgekehrt ist.

Eine definitive Festschreibung der Beziehung zwischen Sicherheit und Freiheit ist für liberale Gesellschaften also politisch wenig sinnvoll, zumal sie Inflexibilität zur Folge hätte und einen bestimmten Menschentyp sowie eine bestimmte Altersgruppe zu Lasten der anderen privilegieren würde. Zusätzlich muss davon ausgegangen werden, dass sich die »Umwelten« soziopolitischer Großverbände verändern, sodass sich schon aus Gründen des Überlebens einer Gesellschaft die Relation zwischen Sicherheit und Freiheit immer wieder ändern muss. Auf dieser Ebene ist das größtmögliche Maß an individueller Präferenz und gesellschaftlicher Flexibilität anzustreben, und die Gesellschaften, die dem nahekommen, verbinden ein hohes Maß an individueller Zufriedenheit mit einer beachtlichen Robustheit der politischen Ordnung.

## Gesellschaftliche Arrangements von Sicherheit und Freiheit

Daneben gibt es aber noch eine weitere Ebene, auf der nicht nur die Freiheit des Einzelnen mit der Freiheit eines jeden Anderen zusammen bestehen können muss, sondern ebenso auch die Freiheit eines Jeden mit der Sicherheit eines jeden Anderen. Das Zusammenbestehenkönnen der Freiheit eines jeden Einzelnen mit der Freiheit eines jeden Anderen ist in den liberalen Gesellschaftsphilosophien und Politiktheorien immer wieder durchdacht worden. Immanuel Kant hat es auf die klassische Formel gebracht, Freiheit im Sinne des Vernunftvermögens, für sich selbst praktisch zu sein, sei »nicht anders möglich, als durch die Unterwerfung der Maxime einer jeden Handlung unter die Bedingung der Tauglichkeit der ersteren zum allgemeinen Gesetz.«<sup>6</sup> Und an anderer Stelle schreibt er:

»Freiheit (Unabhängigkeit von eines anderen nötiger Willkür), sofern sie mit jedes anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Menschen, Kraft seiner Menschheit, zustehende Recht.«<sup>7</sup>

Über das hier in Frage stehende Problem eines Widerspruchs zwischen der Freiheit des Einen und der Sicherheit des Anderen hat sich Kant keine weiteren Gedanken gemacht, und vermutlich hätte er, darauf angesprochen, geantwortet, dass die Sicherheit des Anderen in dessen Freiheit eingeschlossen sei, so dass, wenn seine Freiheit respektiert, auch auf seine Sicherheit geachtet werde.

Im strengen Sinne des Begriffs mag dies auch zutreffen, doch es handelt sich hier um eine Thematisierung des Problems *vor* den gewaltigen Umwälzungen, die der technologische Fortschritt seit dem 19. Jahrhundert für das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit mit sich gebracht hat. Mit der industriellen Revolution hat sich vor allem die Beantwortung der Frage geändert, was ein kontingentes Ereignis und was ein zu vermeidender Unfall sei,<sup>8</sup> und das hatte zur Folge, dass sich Sicherheit nicht mehr als Implikation von Freiheit, etwa in Gestalt eines in Gesetzesform formulierten kategorischen Imperativs unterbringen ließ, wie

6 Kant: Metaphysik der Sitten, S. 318.

7 Ebd.: S. 345.

8 Judith Shklar hat in ihrem Buch »Über Ungerechtigkeit« (S. 87ff.) die Folgen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts für normative Aussagen an der Relation von Unglück und Ungerechtigkeit durchdacht: Vieles, was in früheren Zeiten als Unglück angesehen wurde (etwa ein früher Tod) ist im 19. und 20. Jahrhundert zu einer Frage der gerechten Verteilung von Zugangschancen zu medizinischer Versorgung geworden.

Kant dies vorgeschlagen hat. Die Versicherungspflicht für Dampfkraftanlagen, die im Verlauf des 19. Jahrhunderts in vielen Staaten eingeführt wurde,<sup>9</sup> hat das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit revolutioniert: Durch regelmäßige Einzahlung in eine Versicherung konnten die Freiheitsspielräume von Konstrukteuren und Unternehmern über das nach der Reziprozität des Kantschen Freiheitsgesetzes zulässige Maß hinaus ausgedehnt werden, insofern die mit der Inbetriebnahme von Dampfkraftanlagen verbundene Gefährdung, also ein Verlust an Sicherheit, durch den Anspruch auf Entschädigung bei Unfällen kompensiert wurde. Durch die Versicherung wurde die Unfalltoleranz erhöht, d.h. an die Stelle von Kontingenzvermeidung trat Kontingenzmanagement.<sup>10</sup> Die Entwicklung des modernen Versicherungswesens hat die Normgrenzen und Normüberschneidungen von Sicherheit und Freiheit flexibilisiert, und die Triebkraft dieser Flexibilisierung war das Geld. Das Geld als in Aussicht gestellte bzw. getätigte Entschädigungszahlung trat als Vermittler zwischen die Risiken der neuen Technologien und das Sicherheitsbedürfnis der an den Maschinen Beschäftigten und ihrer Angehörigen, und in Verbindung mit den entsprechenden versicherungsrechtlichen Bestimmungen schuf es ein neues gesellschaftliches Arrangement zwischen Freiheit und Sicherheit. Die von Georg Simmel in seiner »Philosophie des Geldes« beschriebenen Veränderungen der sozialen wie normativen Konstellationen<sup>11</sup> hat auch vor dem Verhältnis von Sicherheit und Freiheit nicht halt gemacht.

Aber es gab Grenzen für die neue erfinderische wie unternehmerische Freiheit, und diese Grenzen konnten auch durch Geld nicht hinausgeschoben werden, weil die hinter ihnen lauernden Gefahren unversicherbar waren.<sup>12</sup> Sie betrafen allerdings weniger die Nutzung der Dampfkraft als die Anwendung biologischer und chemischer Erkenntnisse bzw. die Überprüfung von Hypothesen im Experiment. Hier wurde durch gesetzliche Bestimmungen festgelegt, mit welchen Stoffen und toxischen Ingredienzien nur in den nach außen sicher abgeschlossenen Räumen eines Labors gearbeitet werden durfte. Die Laborsicherheit, später die Reaktorsicherheit, beschränkte den Umgang mit toxischem und nuklearem Material auf sichere Räume. Man kann das freilich auch umgekehrt formulieren: Sie ermöglichte die Freiheit des Forschens, indem sie sichere Räume schuf, in denen die Forschung vertretbar war, weil deren Effekte für die Umwelt als beherrschbar eingeschätzt wurden. Auch dadurch wurde ein neues Arrangement von Sicherheit und Freiheit entwickelt.

---

9 Dazu Bonß: Vom Risiko, S. 194ff.

10 So Makropoulos: Möglichkeitsbändigungen, S. 417f.

11 Simmel: Philosophie des Geldes, S. 375ff. und 591ff.

12 Zu den Grenzen der Versicherbarkeit vgl. Bonß: Vom Risiko, S. 218ff.

Im Rahmen der neuen versicherungsmathematischen Austarierung des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit mussten jedoch nicht bloß die Risiken versichert, sondern auch deren Inkaufnahme oder bewusstes Eingehen begrenzt werden, und dazu waren gewisse Beschränkungen der Freiheit erforderlich. Ein Beispiel hierfür ist der sog. Gurtzwang, also die Anschnallpflicht in Fahrzeugen. Diese Anschnallpflicht dient nicht dem versicherungstechnischen Schutz der Konstrukteure von Automobilen, sondern der Kostenbegrenzung bei Unfällen, und dadurch hat sie eine Begrenzung der Aufwendungen für die Haftpflichtpolice bei der Gesamtheit der Versicherten zur Folge. Die durch den Sicherheitsgurt verursachte Einschränkung der Freiheitsgrade bei der Nutzung des Automobils hat eine Erhöhung der ökonomischen Freiheitsgrade zur Folge – etwa beim Neukauf eines Fahrzeugs, das, wenn die Aufwendungen für die Versicherung niedriger sind, teurer sein und damit womöglich größer ausfallen kann, was im Allgemeinen eine höhere Sicherheit zur Folge hat.

Ein erstes Resümee der Überlegungen zum Verhältnis von Sicherheit und Freiheit lautet somit, dass es wenig ergiebig ist, Freiheit und Sicherheit als aparte Normen einander gegenüberzustellen, um daraus eine Oppositionssemantik zu gewinnen, sondern es ist, zumindest in politikwissenschaftlicher Perspektive viel ergiebiger, das Augenmerk auf die Rahmenbedingungen zu richten, unter denen Sicherheit und Freiheit zueinander in Beziehung treten, und dabei die Mediatoren – wie etwa Geld oder Recht – zu studieren, die die Überlappungszonen organisieren und im einen Fall für eine Ausweitung der Freiheit, im anderen für eine Ausdehnung der Sicherheit sorgen. Sie sind die Garanten der eingangs skizzierten Flexibilität liberaler Gesellschaften und sorgen dafür, dass ein Höchstmaß individueller Präferenzentscheidungen ohne generalisierter Kohärenzzwang möglich ist.

## **Das Politikfeld innere Sicherheit**

Auch die Debatte über die innere Sicherheit hat sich mit der Art der jeweiligen Herausforderung und deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit verändert. Nicht die in einigen Milieus seit jeher endemische Gewaltkriminalität hat die öffentliche Debatte über Gewalt und deren bessere Prävention ausgelöst, genauso wenig wie die früher regelmäßig stattfindenden Bierzeltschlägereien, sondern es war die Konfrontation von Mittelschichtangehörigen mit der Gewalt, die dem Thema eine erhöhte politische Aufmerksamkeit verschafft hat. Milieueudemische Gewalt wird offenbar nicht oder nur in sehr beschränktem Maße als Bedro-

hung der Sicherheit öffentlicher Räume erfahren: Man solle die entsprechenden Orte und Viertel meiden, lernen bereits die Heranwachsenden. Wer sich dorthin begeben und auffällig sei, müsse damit rechnen, in Schlägereien verwickelt zu werden. Diese im Kern indifferente Gewaltwahrnehmung ändert sich, sobald die Gewalt in die öffentlichen Räume vordringt, die man nicht meiden kann, und dabei spielt der öffentliche Nahverkehr eine besondere Rolle. Nun wird die Gewalt bzw. ihre Wahrnehmung zu einer Bedrohung, die als kontingentes Ereignis jeden ereilen kann.

Vor allem die politisch artikulationsfähigen, mit körperlicher Gewalt im Alltag unvertrauten Mittelschichten schlagen nun Alarm und verlangen verbesserte Schutzmaßnahmen gegen Schläger und Gewaltkriminelle in den Stationen der U- und S-Bahn. Das Gefährdungs- bzw. Bedrohungsgefühl wird dabei noch dadurch verstärkt, dass bei den Verkehrsbetrieben ein deutlicher Personalabbau stattgefunden hat, so dass sich auf vielen Stationen keine Bediensteten der Verkehrsunternehmen mehr befinden, die vordem, zumindest subjektiv, einen Faktor der Sicherheit dargestellt haben. Gleichzeitig sind – aus Gründen der Sauberkeit und der Gesundheitsvorsorge – für die Bahnstationen eine Reihe von Verboten, insbesondere das Rauchverbot, erlassen worden, dessen demonstrative Übertretung ein ganzes Feld für Provokationen und Konflikte eröffnet hat. Die individuelle Präferenz einiger ist durch solche Verbote zu Gunsten der Gesundheit vieler eingeschränkt worden. Zu Gewalthandlungen, die in der anschließenden politischen Debatte eine prominente Rolle spielten, ist es in der Vergangenheit vor allem dann gekommen, wenn Verbotsübertreter von Fahrgästen auf das Verbot hingewiesen bzw. in ihrem Verhalten zurechtgewiesen wurden. Die Erhöhung hygienischer und gesundheitlicher Standards auf U-Bahn-Stationen hat also in einigen Fällen zu einem Sicherheitsproblem geführt, das zu beseitigen bzw. zu vermindern anschließend eine verbesserte Überwachung der U-Bahn-Stationen durch elektronische Kameras bzw. eine erhöhte Präsenz von Sicherheitspersonal gefordert wurde. Diese speziellen Fälle generalisierend, könnte man sagen, dass erhöhte Normierung das Erfordernis verschärfter Überwachung nach sich zieht. Wäre die Oppositionsemantik von Freiheit und Sicherheit konsistent, so müsste man um der Freiheit willen für die Entnormativierung des Verhaltens in öffentlichen Räumen plädieren.

## Das kommunitaristische Interesse an der öffentlichen Sicherheit und die moderne Spannung zwischen Familie und Individuum

In der inzwischen abgeebbten kommunitaristischen Debatte, die vor allem in den USA geführt worden ist und dort eine Warnung vor den Folgen eines extrem ausgeprägten Individualismus war, ist immer wieder geltend gemacht worden, dass die Sicherheit der öffentlichen Räume eine wesentliche Voraussetzung dafür sei, dass die Bürger ihre Freiheitsrechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen könnten, und zwar keineswegs nur in dem Sinne einer uneingeschränkten Bewegungsfreiheit – d.h., dass man hingehen kann, wo man will, und daran nicht durch Straßenzüge gehindert wird, in die sich selbst die Polizei nicht mehr hineinwagt – sondern auch in dem klassisch republikanischen Sinne, wonach die Chance zur ungehinderten Zusammenkunft der Bürger auf öffentlichen Plätzen eine wesentliche Vorbedingung der politischen Freiheit ist. Wo man nur noch in der Privatheit seiner Wohnung, aber nicht mehr auf öffentlichen Plätzen sicher sei, sei die politische Freiheit in Gefahr. »Gemeinschaften«, schreibt Amitai Etzioni,

»brauchen umfassendere Netze, und diese werden an öffentlich zugänglichen Versammlungsorten gebildet und gestärkt – von Schulplätzen bis zu öffentlichen Parkanlagen, von Marktplätzen bis zu Uferpromenaden. In dem Maße, in dem diese Orte unsicher werden, verlieren Gemeinschaften eine der Hauptquellen ihrer Lebenskraft; solche Orte der Gemeinschaft wieder zugänglich zu machen, ist daher wesentlicher Bestandteil der kommunitären Erneuerung.«<sup>13</sup>

Stärker als der individualistische Liberalismus sieht der Kommunitarismus ein Spannungsverhältnis zwischen Privatheit und Freiheit, bei dem das Private nicht als Unterkapitel der Freiheit abgehandelt werden kann, sondern Freiheit als die Summe teilweise konträrer Imperative, etwa zwischen dem Recht auf den Rückzug ins Private und dem Erfordernis öffentlicher Sicherheit, als eine Vorbedingung für das soziale und politische Zusammenhandeln der Bürger gedacht werden muss. Nimmt man die von Hannah Arendt in die moderne Politikdebatte eingeführte Gegenüberstellung von *vita activa* und *vita contemplativa* auf,<sup>14</sup> wie sie ursprünglich von Aristoteles entwickelt und während der Renaissance diskutiert worden ist, so ist Sicherheit als Freiheitsermöglichung bei der *vita contemplativa* etwas anderes als dies bei der *vita activa* der Fall ist:

13 Etzioni: Die Verantwortungsgesellschaft, S. 247; vgl. auch ders.: Die Entdeckung des Gemeinwesens, S. 193ff.

14 Arendt: *Vita activa*, insbes. S. 27-70.

Im ersten Fall geht es um die Garantie von Privatheit im Sinne eines Rückzugs aus der Öffentlichkeit, der zu respektieren ist, im zweiten dagegen geht es um die Sicherheit der öffentlichen Räume. Das komplexe Verhältnisse von Sicherheit und Freiheit ist demzufolge im Hinblick auf die Konstellationen des Privaten und des Öffentlichen unterschiedlich zu entfalten. So hat der Staat, um eine im 18. Jahrhundert aufgekommene Unterscheidung aufzugreifen, für den *Bourgeois* dessen äußere Sicherheit zu gewährleisten, sich aber aus allem anderen herauszuhalten, während er im Falle des *Citoyen* der unverzichtbare Garant öffentlicher Sicherheit ist, ohne die, wie von den Kommunitaristen nachdrücklich angemahnt, es keine politische Freiheit geben kann. Demgemäß hat der demokratische Rechtsstaat in seiner klassischen Gestalt das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit zu ordnen versucht. In mancher Hinsicht entspricht das der von Isaiah Berlin in die politiktheoretische Debatte eingeführten Unterscheidung zwischen »negativer« und »positiver« Freiheit,<sup>15</sup> bei der eine Vorstellung von Freiheit als Sammelbegriff von Abwehrrechten einer Konzeption von Freiheit als Inbegriff von Partizipationsrechten gegenübersteht. Beide Vorstellungen von Freiheit haben ein ganz spezifisches Verhältnis zu Sicherheit, die infolgedessen auch unterschiedlich konturiert und gewährleistet wird. Die Leistung des Staates bestand und besteht darin, beide »Freiheiten« und die ihnen korrespondierende Sicherheit zu gewährleisten und dafür Sorge zu tragen, dass sie nicht miteinander vermischt werden und dabei miteinander in Konflikt geraten.

Aber dieses Arrangement von Sicherheit und Freiheit bzw. Privatheit und Öffentlichkeit ist in hohem Maße an der Gegenüberstellung von *polis* und *oikos* orientiert, die der klassischen Politiktheorie bei Aristoteles entstammt, und nur bedingt mit dem Individualismus moderner Gesellschaften und der zugehörigen Vorstellung individueller Rechte vereinbar. Anders formuliert: Würde es sich bei den auf die Uneinsehbarkeit des Privaten insistierenden Haushalten ausschließlich um Single-Haushalte handeln, wäre das *oikos*-Modell mit dem Individualismus moderner Gesellschaften vereinbar. Da dies aber nicht der Fall ist und aus Gründen der gesellschaftlichen Reproduktion auch nicht der Fall sein kann, erhebt sich die Frage, wie individuelle Rechte *innerhalb* der Familien geschützt werden können. Die Sorge der Jugendämter um das Kindeswohl oder die Diskussion um den Tatbestand der Vergewaltigung in der Ehe zeigen, dass das alteuropäische Arrangement von öffentlich und privat seit Längerem nicht mehr die Grundlage unseres Verständnisses von Sicherheit und Freiheit darstellt. Als Garant der individuellen

---

15 Berlin: Freiheit, S. 197ff.

Freiheitsrechte muss der Staat in gewissen Fällen in die Sphären des Privaten eindringen, zumal dort, wo die »Sicherheit des Privaten« zu einem Bollwerk häuslicher Potentaten geworden ist. Er muss das Recht auf Privatheit begrenzen, um in einigen Fällen die individuellen Freiheitsrechte schützen zu können. In diesem Fall stellt sich der den Freiheitsrechten zugeordnete Anspruch auf Privatheit nicht nur als eine Gefährdung der *politischen Freiheit* dar, sondern auch als Gefährdung *individueller Freiheitsrechte*.

Um die Freiheit aller Individuen zu sichern, zumal die der Schutzbefohlenen innerhalb der Familien, musste der klassische Schutzraum der Freiheit (*my home is my castle*) transparent gemacht, d.h. entprivatisiert werden. Der Normkonflikt ist hier also keiner zwischen Sicherheit und Freiheit, sondern einer zwischen den verschiedenen Dimensionen der Freiheit selbst. Die Folge des Individualisierungsprozesses in den westlichen Gesellschaften ist, dass die herkömmlichen Arrangements, die in traditionellen Gesellschaften und gemäß dem ihnen zugehörigen Werteethos nach wie vor gelten, entweder erodieren oder aufgebrochen werden müssen. Der ursprünglich auf die Sphäre des Öffentlichen beschränkte Staat verwandelte sich in einen Garanten individueller Freiheitsrechte, und zu deren Sicherheit muss er in den Bereich des bis dahin Privaten vordringen bzw. die Grenzen des Privaten zurückdrängen. Der Aufeinanderprall dieser unterschiedlichen Freiheitsverständnisse zeigt sich vor allem in der Konfrontation der deutschen Mehrheitsgesellschaft mit dem in einigen Migrantenfamilien verbreiteten Ehrverständnis.<sup>16</sup>

## Die terroristische Bedrohung

Das Neuarrangement von Sicherheit, Freiheit und Privatheit, um das sich die politische Debatte dreht, ist nicht nur im Gefolge der Ersetzung der Familie durch das Individuum als Träger der Freiheitsrechte erforderlich geworden, sondern ist zuletzt auch durch die Nutzung der Privatsphäre als Ressource zum Angriff auf die öffentliche Sicherheit und die politische Ordnung des Staates vorangetrieben worden. Dabei geht es um Terrorprävention, was zu einer erheblichen Ausweitung nicht nur der staatlichen Überwachung öffentlicher Räume, sondern auch zu einem vermehrten Eindringen des Staates in die Sphären des Privaten geführt hat. Daran vor allem hat sich die jüngste Debatte über Sicherheit und Freiheit entzündet, und in der Regel wird sie geführt, als ginge es aus-

<sup>16</sup> Zu Ehrdelikt, Wertewandel und Freiheitsverständnis bei (einigen) türkischen Einwanderern vgl. Schiffauer: Parallelgesellschaften, S. 21 ff.

schließlich darum.<sup>17</sup> Tatsächlich ist dies jedoch nur *ein* Aspekt in einem umfassenden Neuarrangement des komplexen Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit, der sich schwerlich bearbeiten lässt, ohne alle anderen Fragen des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit mitzuthematisieren.

Hintergrund der Diskussion über Sicherheitsprävention, Freiheitsrechte und Privatheit<sup>18</sup> ist ein allmählicher Gestaltwandel der Bedrohung durch politische Akteure, bei denen sich die herkömmliche Grenzziehung zwischen Innen und Außen aufgelöst und der symmetrische Krieg zwischen Staaten durch asymmetrische Konflikte zwischen Staaten auf der einen und Guerillaverbänden und Terrorgruppen auf der anderen Seite abgelöst worden ist. Dies in seiner ganzen Komplexität darzustellen, würde hier zu weit führen;<sup>19</sup> deswegen nachfolgend nur ein paar das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit direkt betreffende Überlegungen.

Im klassischen Staatenkrieg trugen die Staaten als Monopolisten des Politischen die bewaffneten Konflikte miteinander aus. Der Krieg war dementsprechend, idealtypisch betrachtet, eine Angelegenheit der die öffentlichen Räume beherrschenden Mächte, und er war, da allein sie und sie ausschließlich über die Entscheidung über Freund und Feind verfügten,<sup>20</sup> nichts, was die persönliche Sphäre und die Orte des Privaten betraf. Der Krieg konnte rechtlich gehegt und die Feindschaft konventionalisiert werden. Das unterscheidet zugleich den Staatenkrieg vom Bürgerkrieg, der die klare Trennung zwischen öffentlich und privat nicht kennt und dessen Schrecken gerade darin besteht, dass er die Gewalt aus den öffentlichen in die privaten Räume trägt.<sup>21</sup>

Selbstverständlich ist derlei auch im klassischen Staatenkrieg vorgekommen, aber dann war es zumeist eine Folge des Kampfes der Armeen. Im innergesellschaftlichen Krieg hingegen ist der gewaltsame Einbruch in die Privatsphäre intendiert. Michel de Montaigne hat das unter dem Eindruck des konfessionellen Bürgerkriegs im Frankreich des späten 16. Jahrhunderts beschrieben:

---

17 Als bereits ältere Beispiele dafür vgl. Blankenburg: Politik der inneren Sicherheit, sowie Gössner: Mythos Sicherheit.

18 Die wesentlichen Argumente in dieser Debatte finden sich bei Sofsky: Das Prinzip Sicherheit, sowie ders.: Verteidigung des Privaten.

19 Vgl. dazu Münkler: Der Wandel des Krieges, passim.

20 Das schließt an Carl Schmitts Auszeichnung der Freund-Feind-Unterscheidung als Kriterium des Politischen an (Schmitt: Der Begriff des Politischen, S. 26f.); hier geht es darum, wer kollektiv verbindlich festlegt, wer als Freund und wer als Feind zu behandeln ist und ob aus dem Binnenraum der Gesellschaft hervorgegangene Akteure dem Staat diesen Anspruch streitig zu machen versuchen.

21 Zum Begriff und den Erscheinungsformen des Bürgerkriegs vgl. Krumwiede/Waldmann: Bürgerkrieg, sowie von Treskow u.a.: Bürgerkrieg.

»Ich habe mich tausendmal in meinem Hause mit dem Gedanken schlafen gelegt, man könnte mich in dieser Nacht verraten und umbringen, und mir vom Schicksal nur dies erbeten, es möge ohne Schrecken und lange Qualen abgehen. [...] Die Bürgerkriege sind darin schlimmer als andere Kriege, daß sie einen jeden in seinem eigenen Hause auf Wachposten stellen. Quam miserum, porta vitam muroque tueri, Vixque suae tutum viribus esse domus? (Welches Elend, hinter Tür und Mauer sein Leben zu bergen und kaum der Festigkeit seines Hauses zu trauen! Ovid, *Tristia*, III, X, 69). Es ist ein großes Unheil, bis unter sein eigenes Dach und in seine häusliche Ruhe heimgesucht zu werden.«<sup>22</sup>

Das europäische Staatensystem, wie es sich seit dem 16./17. Jahrhundert herausgebildet hat, fußte auf der strikten Trennung von Innen und Außen und war dadurch in der Lage, Staatenkrieg und Bürgerkrieg zuverlässig voneinander zu trennen. Die Katastrophe des Dreißigjährigen Krieges wurde als Folge eines Ineinanderfließens beider Kriegstypen begriffen. Die im Friedensvertrag von Münster und Osnabrück im Jahre 1648 besiegelte »Westfälische Ordnung« sollte dafür sorgen, dass sich derlei nicht mehr wiederholte. Damit konnte sehr genau zwischen äußerer und innerer Sicherheit (*securitas interna* vs. *securitas externa*) unterschieden werden, und demgemäß wurden für diese Aufgaben voneinander unabhängige Institutionen mit eigenen Kompetenzen geschaffen. Die Trennlinien, mit denen der institutionelle Flächenstaat seine Ordnung herstellt, nahmen Gestalt an. Einer der Profiteure dessen war die Sphäre des Privaten.<sup>23</sup>

Solange das Westfälische System funktionierte, musste der Staat bei der Vorbereitung und Führung eines Krieges seine Aufmerksamkeit also nur nach außen wenden und konnten die Haushalte seiner Bürger außer Betracht lassen. Von hier drohte ihm keine Gefahr. Erst als in den Staatenkrieg wieder Elemente des Bürgerkriegs Einzug hielten, veränderte sich das. Der spanische Partisanenkrieg gegen die napoleonischen Truppen war ein solcher Fall, und damit löste sich auch die Trennlinie zwischen dem Militärischen und dem Zivilen auf, wie man auf Goyas »Desastres della guerra« gut erkennen kann: Bauern überfallen Militärtransporte und kleine Truppenteile, und in Reaktion darauf drangsaliiert das Militär die Dorfbevölkerung, um herauszufinden, wer für die Über-

22 Montaigne: *Essais*, S. 763f.

23 Die klaren Trennlinien hatten den paradoxen Effekt, dass die Vorstellung der inneren Sicherheit zu einer Ausweitung des Sicherheitsbegriffs führte, in den dann bei Pufendorf Frieden (*pax*), Wohlfahrt (*salus communis*) und angenehmes Leben (*commoditas*) eingeschlossen wurden.

fälle verantwortlich und wer an ihnen beteiligt ist.<sup>24</sup> Mit der zunächst punktuell auftretenden Gewalt verbreitete sich das Misstrauen, das als Wegbereiter weiterer Gewalt dient, die nun nicht mehr nur durch Taten, sondern durch den Verdacht stimuliert wird. Häuser werden durchsucht, Dörfer durchkämmt, und dabei werden die Trennlinien zwischen den staatlichen, kommunalen und häuslichen Bereichen niedergerissen. Mit dem Niederreißen der Trennlinien verschwindet auch der besondere Schutzanspruch, den die nichtöffentlichen Bereiche innerhalb des Staates bei einem klassischen Krieg für sich hatten reklamieren können. Gesellschaften, die durch einen solchen Konflikt gegangen sind, brauchen lange, um ihr inneres Gleichgewicht zurückzugewinnen und die für seine politische wie rechtliche Ordnung unabdingbaren Trennlinien wiederherzustellen.<sup>25</sup>

Nun unterscheidet sich der Terrorismus vom Partisanenkrieg noch einmal dadurch, dass in ihm nicht ganze Dörfer und Regionen zu Kriegsakteuren werden, sondern es eher Einzelpersonen als Gruppen sind, die zu den Trägern der Gewalt avancieren, wobei die angewandte Gewalt weniger auf die physischen als die psychischen Folgen abzielt.<sup>26</sup> Nicht schwer zugängliches Gelände, Gebirge oder Dschungellandschaften, bietet hier Schutz gegen das materiell und organisatorisch überlegenen Militär des attackierten Staates, sondern die Angreifer nutzen die Bevölkerung der urbanen Zentren, um in ihr unterzutauchen und dann plötzlich und überraschend zuzuschlagen. Sie verwandeln die geschützten Bereiche des Privaten in Bereitstellungsräume für den Angriff. Bei Partisanengruppen ist sich die Bevölkerung darüber im Klaren, wen sie aufnimmt und wem sie Schutz gewährt; im Falle von Terroristen ist das zumeist nicht der Fall; Terroristen bleiben auch für ihre unmittelbare soziale Umgebung oft unidentifizierbar. Die Abwehr von Terroristen steht also vor der Aufgabe, die in einer nach Millionen zählenden Bevölkerung untergetauchten Terroristen noch vor der Durchführung von Anschlägen zu identifizieren und festzunehmen. Das Problem dabei ist die Relation zwischen Terroristen bzw. potentiellen Beteiligten an Terroranschlägen und der Bevölkerung, die sie als Deckung benutzen; es beträgt oft 1:1.000.000. Die Versuchung, zu diesem Zweck in die Privatsphären von Hunderttausenden einzudringen, um sie ›durchzusieben‹ oder anderweitig geeignete Informationen zu bekommen, die zur Identifizierung

---

24 Polk: *Aufstand*, S. 48ff. Der amerikanische Unabhängigkeitskrieg war ein Vorläufer der spanischen Guerilla auch und gerade in der Einbeziehung der zivilen Infrastruktur in den Kampf und der gegen Zivilisten gerichteten Feinderklärung; vgl. ebd., S. 25ff.

25 Vgl. Waldmann/Krumwiede: *Bürgerkrieg*, passim.

26 Dazu ausführlich Münkler: *Partisanenkrieg und Terrorismus*, S. 142ff.

abgetauchter Terroristen führt, ist groß, und kaum jemand dürfte dagegen Einwände erheben, wenn dies zur Verhinderung eines unmittelbar bevorstehenden Anschlags führt.

Das Problem ist freilich, dass terroristische Bedrohungen nicht auf einen begrenzten Zeitabschnitt beschränkt sind, sondern tendenziell endlos fort dauern. Im Unterschied zum klassischen Staatenkrieg gibt es weder Kriegserklärung noch Friedensschluss, sondern einen Zustand gelegentlicher Anschläge und immer wieder erneuerter Anschlagsdrohungen. Während es sich beim klassischen Staatenkrieg um eine rechtlich fixierte, durch Kriegserklärung und Friedensschluss markierte Unterbrechung des Friedens mit einer kriegsbedingten Aufhebung der im Frieden geltenden Rechte handelt, also eine Ausnahmesituation, die *per definitionem* begrenzt ist, findet die terroristische Bedrohung im Frieden und ohne zeitliche Begrenzung statt. Der Krieg, den einige führen bzw. zu führen für sich in Anspruch nehmen, richtet sich gegen Gesellschaften und Staaten, die diesen Gewaltakteuren nicht ihrerseits den Krieg erklären können, und wenn sie dies, wie die Bush-Administration nach dem 11. September 2001, dennoch tun, ist das vorwiegend ein symbolischer Akt. Die Folge dessen ist, dass die Ausnahme in den Normalzustand einsickert und permanent wird. Das ist es, was die Kritiker des »Sicherheitsstaates« fürchten und weswegen sie diesen ablehnen.<sup>27</sup> Und je sporadischer Anschläge der Terroristen erfolgen bzw. erkennbar durch die Sicherheitsorgane des Staates verhindert werden, desto plausibler erscheint die Kritik, der Aufwand zur Terrorismusabwehr sei übertrieben und die Freiheit werde mehr durch ihre angeblichen Verteidiger als durch deren terroristischen Feinde bedroht. Schließlich wird die Vermutung laut, dass die Beschneidung der Freiheitsrechte und die Eingriffe in die Privatsphäre ganz andere Ziele verfolgen als die Abwehr einer künstlich aufgebauchten terroristischen Bedrohung. Verschwörungstheorien machen sich breit, und um die Entstehung des »Sicherheitsstaates« ranken sich die wildesten Spekulationen.

## **Das Gefährdungspotential der Angst**

Terrorismus ist eine Strategie, die nicht über physische Zerstörungen den gegnerischen Willen zu brechen, sondern ihn durch eine auf lange Zeiträume angelegte Erzeugung von Angst zu ermatten sucht. Der Einwand, dass diese Angst in der Regel unbegründet sei und wir, wenn

---

<sup>27</sup> Vgl. hierzu die differenzierten und abwägenden Beiträge in Graulich/Simon: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit.

schon Anlass zur Furcht bestünde, uns ganz anderen Gefahren und Bedrohungen zuwenden müssten,<sup>28</sup> trägt freilich kaum zur Beruhigung bei, solange die Logik der Medien darauf ausgerichtet ist, Terroranschläge oder Terrordrohungen zu dramatisieren, sie zur Topnachricht zu machen und daraus Nutzen im Ringen um die Aufmerksamkeit des Publikums zu ziehen. Da Aufmerksamkeit, wie Georg Franck gezeigt hat,<sup>29</sup> ein knappes Gut ist, das inzwischen den Charakter einer Währung angenommen hat, werden Terroranschläge zu einem Mittel der Medien, Aufmerksamkeit zu bündeln und politisch zu bewirtschaften. Deswegen kann von einer Symbiose zwischen Terror und Medien gesprochen werden. Es ist somit naheliegend, dass der Staat versucht, auf die mediale Weiterverbreitung von Nachrichten und Bildern Einfluss zu nehmen, um terroristischen Anschlägen und Drohungen ihre Wucht zu nehmen. Mehr als aus dem Anschlag selbst erwächst diese Wucht aus einer panischen Reaktion der Bevölkerung.

Angst als diffuses und ungerichtetes Bedrohtheitsgefühl hat infolge seiner langen Wellen mitsamt der plötzlich auftretenden Kaskadeneffekte<sup>30</sup> gesellschaftlich verheerende Folgen, die zumeist größer und weitreichender sind als der bei dem Anschlag unmittelbar angerichtete Schaden. Terrorismusabwehr hat also neben der Verhinderung von Anschlägen auch die Aufgabe, die Angst der eigenen Bevölkerung in Grenzen zu halten und ihre kaskadenförmige Zusammenballung zu verhindern. Das von den Kritikern des »Sicherheitsstaates« inkriminierte Einwandern von Sonderregelungen in den politischen Alltag, die Permanenz der Ausnahme, kann diese Angstgefühle verstärken, sie ebenso aber auch vermindern. Valide sozialpsychologische Studien hierzu fehlen, dürften aber auch kaum zu erstellen sein, weil bei einer Einzelstudie keine Kontrolluntersuchung möglich ist: Bei ihr müssten dieselben Ausgangsbedingungen vorherrschen, nur das staatliche Handeln ein anderes sein. Man muss sich also mit Plausibilitätserwägungen bescheiden.

Zu solchen Plausibilitätserwägungen gehören vor allem Annahmen über die Reaktion der Bevölkerung bzw. deren Mehrheit im Falle eines schweren Anschlags, zumal eines Anschlags mit hohen Opferzahlen. In dieser Extremsituation kommt alles darauf an, dass die Menschen so gelassen wie möglich bleiben und sich tendenziell so verhalten, wie sie dies getan hätten, wenn der Anschlag nicht erfolgt wäre. Das Tückische an der terroristischen Strategie ist, dass sie ihre volle Wirkung erst durch die panische Reaktion der Bevölkerung entfaltet. Die durch den Schre-

---

28 Zur zerstörerischen Kraft von Angst vgl. Sunstein: *Gesetze der Angst*, S. 25ff., zu begründeter Furcht und verbreiteter Angst vgl. ebd., S. 161ff.

29 Franck: *Ökonomie der Aufmerksamkeit*, S. 49ff.

30 Vgl. Sunstein: *Gesetze der Angst*, S. 141ff.

cken des Anschlags provozierte Panik ist ein Verstärker der Anschlagswirkung – sei es, dass es im Gefolge des Schreckens zu einer Pogromstimmung gegen alles Fremde kommt, sei es, dass nun Sicherheitsmaßnahmen und Freiheitseinschränkungen verlangt und unter populistischem Druck beschlossen werden, die weit über das hinausgehen, was von den Kritikern der Präventionsmaßnahmen zuvor als »Sicherheitswahn«<sup>31</sup> bezeichnet worden ist.

Der Umschlag von unbedachter Sorglosigkeit in panische Selbstzerstörung ist dann besonders wahrscheinlich und radikal, wenn zuvor keine erkennbaren und spürbaren Präventionsmaßnahmen getroffen worden sind, die der durch terroristische Kampagnen bedrohten Bevölkerung zeigen, dass das Notwendige und Sinnvolle zur Vereitelung von Anschlägen getan worden ist. Wo diese Präventionsmaßnahmen getroffen worden sind und die Bevölkerung die Effekte der Prävention »am eigenen Leibe« verspürt hat, muss, wenn es doch zu einem schweren Anschlag gekommen ist, »das Ruder nicht herumgerissen« und in eine ganz andere Richtung gesteuert werden. Hier kann in Ruhe und mit Sorgfalt analysiert werden, wie Abwehr- und Präventionsmaßnahmen zu optimieren sind und wo neue »Sperren« eingerichtet werden sollten. Trotz des erfolgten Anschlags hat die Bevölkerung weiterhin das Vertrauen, dass alles getan wird, was möglich und sinnvoll ist. Hier wird sich »das Leben« auch nach einer schweren Attacke relativ schnell wieder normalisieren, und der Terroranschlag verliert dadurch einen erheblichen Teil seiner Sprengkraft.

Die Präventionsmaßnahmen des Staates richten sich also nicht nur gegen die terroristische Bedrohung selbst, sondern dienen ebenso dazu, die »zweite Welle« des Angriffs, die in der panischen Reaktion einer in Angst und Schrecken versetzten Bevölkerung besteht, in Grenzen zu halten. Auch im Falle der terroristischen Bedrohung hat strategisches Gegenhandeln von einer präzisen Analyse der Angriffsstrategie auszugehen, und dabei spielen Paniken der eigenen Bevölkerung eine entscheidende Rolle. Dabei zeigt sich auch hier, dass Sicherheit und Freiheit keinen grundsätzlichen Gegensatz darstellen, sondern präventive Sicherheit ein wesentlicher Beitrag zur Verteidigung der Freiheit nicht bloß gegen deren äußere Bedrohung, sondern auch eine gegen deren Zerstörung von innen infolge eines Zustands kollektiver Hysterie darstellen kann. Um das zu verhindern, so der zu gewärtigende Einwand der Kritiker aller präventiven Sicherheitspolitiken, zerstöre man in vorausseilender Angst die Freiheit. Dass dieser Einwand etwas Richtiges enthalten kann, ist grundsätzlich nicht zu bestreiten. Auch hier kommt es, wie in den zu-

---

31 So Trojanow/Zeh: Angriff auf die Freiheit, S. 53ff.

vor analysierten Beispielen, auf möglichst kluge und vorausschauende Arrangements von Freiheit und Sicherheit an, die mit Blick auf die zu erwartende Reaktion der Bevölkerung entworfen worden sind. Dabei gilt als Faustregel, dass umso weniger präventive Sicherheitsmaßnahmen erforderlich sind, je wahrscheinlicher eine Reaktion trotziger Entschlossenheit bis heroischer Gelassenheit von Seiten der Bevölkerung ist. Das heißt umgekehrt freilich auch, dass mit Blick auf die zu verteidigende Freiheit fahrlässig agiert, wer von Sicherheitsmaßnahmen abrät, wenn bei Terroranschlägen mit Panik und Hysterie in der Bevölkerung zu rechnen ist. Auch hier ist Sicherheit nicht das Gegenteil von Freiheit, sondern mit dieser in einem komplexen Verhältnis verbunden. Da man jedoch nie mit abschließender Gewissheit sagen kann, wie sich eine Bevölkerung im Augenblick von Terroranschlägen verhalten wird, dürfte es sinnvoll sein, bestimmte Maßnahmen, mit denen Freiheitsrechte begrenzt werden, um die Sicherheit zu erhöhen, zeitlich zu begrenzen und nach Ablauf selbst gesetzter Fristen zu überprüfen, ob diese Maßnahmen noch vonnöten sind oder wieder zurückgenommen werden können. Auf eine flexible und mit großen Zeitintervallen arbeitende Strategie wie den Terrorismus muss man selbst flexibel reagieren. Das betrifft auch und gerade das Arrangement von Freiheit und Sicherheit.

## Literatur

- Arendt, Hannah: *Vita activa oder vom tätigen Leben*, München: Piper 1981.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1986.
- *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- Berlin, Isaiah: *Freiheit. Vier Versuche*. Aus dem Engl. von Reinhard Kaiser, Frankfurt/M.: Fischer 1995.
- Blankenburg, Erhard (Hg.): *Politik der inneren Sicherheit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1980.
- Bonß, Wolfgang: *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne*, Hamburg: Hamburger Ed. 1995.
- Demirović, Alex: Liberale Freiheit und das Sicherheitsdispositiv. Der Beitrag von Michel Foucault, in: Purtschert, Patricia et al. (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld: transcript 2008, S. 229-250.

- Etzioni, Amitai: *Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*. Aus dem Engl. von Chr. Münz, Frankfurt/New York: Campus 1997.
- *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Das Programm des Kommunitarismus. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*. Aus dem Amerikan. von W.F. Müller, Stuttgart: Schäffer-Poeschel 1995.
- Franck, Georg: *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*, München/Wien: Hanser 1998.
- Geuss, Raymond: *Privatheit. Eine Genealogie*. Aus dem Engl. von Karin Wördemann, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2002.
- Gössner, Rolf (Hg.): *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden: Nomos 1995.
- Graulich, Kurt/Simon, Dieter (Hg.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit. Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*, Berlin: Akademie 2007.
- Hassemer, Winfried: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Drei Thesen, in: *Vorgänge* 159 (2002), S. 10-15.
- Hummler, Konrad/Schwarz, Gerhard (Hg.): *Das Recht auf sich selbst. Bedrohte Privatsphäre im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit*, Zürich: Nzz Libro 2003.
- Kant, Immanuel: *Werke in zehn Bänden*, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Darmstadt: Wiss. Buchges. 1970ff.
- Krumwiede, Heinrich-W./Waldmann, Peter (Hgg.): *Bürgerkriege. Folgen und Regulierungsmöglichkeiten*, Baden-Baden: Nomos 1998.
- Makropoulos, Michael: Möglichkeitsbändigungen. Disziplin und Versicherung als Konzepte zur sozialen Steuerung von Kontingenz, in: *Soziale Welt* 41(1990), S. 407-423.
- Montaigne, Michel de: *Essais*. Auswahl und Übersetzung von Herbert Lüthy, Zürich: Manesse 1953.
- Münkler, Herfried: *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist: Velbrück 2006.
- Partisanenkrieg und Terrorismus, in: ders.: *Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken*, Frankfurt/M.: Fischer 1992, S. 142-175.
- Polk, William R.: *Aufstand. Widerstand gegen Fremdherrschaft. Vom Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg bis zum Irak*. Aus dem Engl. von Ilse Utz, Hamburg: Hamburger Ed. 2009.
- Schaar, Peter: *Das Ende der Privatsphäre. Der Weg in die Überwachungsgesellschaft*, München: Bertelsmann 2007.
- Schiffauer, Werner: *Parallelgesellschaften. Wieviel Wertekonsens braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz*, Bielefeld: transcript 2008.

- Schmitt, Carl: *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Collarien*, Berlin: Dunker & Humblodt 1963.
- Shklar, Judith N.: *Über Ungerechtigkeit. Erkundungen zu einem moralischen Gefühl*. Aus dem Amerikan. von Christiane Goldmann, Berlin: Rotbuch 1992.
- Simmel, Georg: *Philosophie des Geldes*, hrsg. von David P. Frisby und Klaus Christian Höhnke [= Gesamtausgabe, Bd. 6], Frankfurt/M.: Suhrkamp 1989.
- Sofsky, Wolfgang: *Verteidigung des Privaten. Eine Streitschrift*, München: Beck 2007.
- *Das Prinzip Sicherheit*, Frankfurt/M.: Fischer 2005.
- Sunstein, Cass R.: *Gesetze der Angst. Jenseits des Vorsorgeprinzips*. Aus dem Amerikan. von Robin Celicatos und Eva Engels, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- von Treskow, Isabella u.a. (Hg.): *Bürgerkrieg. Erfahrung und Repräsentation*, Berlin: trafo 2005.
- Trojanow, Ilija/Zeh, Juli: *Angriff auf die Freiheit. Sicherheitswahn, Überwachungsstaat und der Abbau bürgerlicher Rechte*, München: Hanser 2009.

## **(Un-)Sicherheit als Problem der Moderne**

---

WOLFGANG BONSS

### **1) Sicherheit und Unsicherheit – Die Vervielfältigung der Diskurse**

In den Selbstthematisierungen der okzidentalischen Moderne spielen Unsicherheitserfahrungen eine zentrale Rolle. Denn die Entdeckung neuer Welten wird seit jeher als Zerstörung alter Sicherheiten erfahren. Exemplarisch sei etwa an den englischen Literaten John Donne erinnert, der bereits Anfang des 17. Jahrhunderts das Ende der Sicherheit beklagte<sup>1</sup> 250 Jahre später beschworen Karl Marx und Friedrich Engels »die fortwährende Umwälzung der Produktion, die ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, die ewige Unsicherheit und Bewegung« als zentrale Kennzeichen der neu anbrechenden »Bourgeoisieepoche«.<sup>2</sup> Für Marx und Engels stellte sich die herausbildende bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft als ein ambivalenter Sozialzusammenhang dar, der mit neuartigen Unsicherheiten verknüpft war, die sie freilich in letzter Instanz eher begrüßten als abwehrten.

Dass sie mit dieser Charakterisierung ihrer Zeit zumindest in empirischer Hinsicht voraus waren, zeigt die ein knappes Jahrhundert später entstandene Autobiographie von Stefan Zweig. Zweig beschrieb das ausgehende 19. Jahrhundert im Rückblick als das »goldene Zeitalter der Sicherheit«. In diesem schien alles »auf Dauer gegründet [...] Jeder wusste, wie viel er besaß oder wie viel ihm zukam, was erlaubt und was verboten war. Alles hatte seine Norm, sein bestimmtes Maß und Gewicht«.<sup>3</sup>

---

1 Toulmin: *Cosmopolis*, S. 62ff.

2 Marx/Engels: *Das kommunistische Manifest*, S. 29.

3 Zweig: *Die Welt von Gestern*, S. 15.

Für Zweig zerbrach die Beständigkeit und Erwartbarkeit »der wohlbe-rechneten Ordnung«<sup>4</sup> letztlich durch den Ersten Weltkrieg. An die Stelle stetig wachsender Sicherheit traten jetzt Chaos, Unsicherheit und Barba- rei, wobei dies in seinen Augen angesichts von Nationalsozialismus und Zweitem Weltkrieg ein ebenso nachhaltiger wie irreversibler Epochen- bruch war.

Sowohl Donne als auch Zweig und Marx/Engels betonten den Sicher- heits- und Gewissheitsverlust, der mit der Durchsetzung der kapitalisti- schen Moderne einher geht. Aus dem Blick geriet ihnen freilich, dass ge- nau durch diesen Sicherheits- und Gewissheitsverlust die Herstellung von Sicherheit zu einem expliziten Problem und zu einer neuen Aufgabe wurde. So bildeten die Höhepunkte der Pauperisierung im 19. Jahrhun- dert den Auslöser für die Entstehung einer Politik der sozialen Siche- rung, durch welche die Herstellung von Sicherheit allmählich zu einem gesellschaftlichen Projekt wurde. Noch früher als die soziale wurde die technische Sicherheit als Problemfeld entdeckt. Bereits 1831 kam es in Preußen zum Erlass einer »Dampfkesselverordnung«, die darauf abzielte, die Gefahren zerplatzender Dampfkessel in den Griff zu bekommen. Al- lerdings war die Wahrnehmung der technischen Gefahren recht selektiv. So wurden zwar potenziell platzende Dampfkessel als Problem erkannt, aber die Risiken der Elektrizität und etwas später der Petrochemie blie- ben lange Zeit im Dunkeln, weil sie eher schleichend waren und weit weniger spektakulär in Erscheinung traten,

Wie zäh und zeitverzögert, aber auch wie massiv sich die Sicherheits- standards im Laufe der letzten hundert Jahre verändert haben, zeigt die Perzeption und Entwicklung der automobilen Sicherheit. Obwohl schon 1903 erfunden, war der Sicherheitsgurt vor 50 Jahren ein noch kaum verbreitetes Extra; heute hingegen gilt ein Auto ohne ABS, ESP und (mindestens) vier Airbags als »unsicher«. Ähnlich dramatische Verände- rungen lassen sich bei der Wahrnehmung der Sicherheit in der Atom- technologie studieren. War diese Anfang der fünfziger Jahre des vergan- genen Jahrhunderts noch höchst unausgeprägt, so trugen die steigenden Sicherheitsbedenken und -standards nicht unwesentlich dazu bei, dass die Atomtechnologie heute nur noch als »Brückentechnologie« akzeptiert wird. Vergleichbare Akzentverschiebungen lassen sich schließlich beim Thema der »Informationssicherheit« beobachten. Diese spielte bis vor kur- zem noch kaum eine Rolle, wird aber angesichts der veränderten Rah- menbedingungen und Möglichkeiten inzwischen heiß diskutiert und über eigene ISO-Normen (ISO 2700x, ISO/ EIC 15408) zu regeln ver- sucht.

---

4 Ebd., S. 16.

Allerdings ist keineswegs klar, ob durch die Ausdehnung der Sicherheitsdiskurse auf alle Bereiche des Lebens die Welt tatsächlich sicherer wird. So stellt Wolfgang Sofsky in seinem Traktat über »das Prinzip Sicherheit« zu Recht fest: »Immer schon lebten die Menschen in einer gefährlichen Welt. Aber erst seit sie sich zu den Herren dieser Welt gekrönt haben, müssen sie sich alles Unglück selbst zuschreiben«<sup>5</sup> und daran gehen, alle Unsicherheiten zu beseitigen. Wie breit das Sicherheitsprogramm der Moderne in diesem Zusammenhang ist, zeigt sich in der englischen Sprache weit klarer als im Deutschen. Während es im Deutschen nur ein Wort gibt, wird im Englischen bereits rein sprachlich zwischen drei Varianten von Sicherheit unterschieden, nämlich zwischen *safety*, *security* und *certainty* (vgl. Tab. 1).

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

Tab. 1: Sicherheitskonzeptionen

Den breitesten Raum (zumindest unter quantitativen Gesichtspunkten) nehmen ohne Frage die *technischen* (Un-)Sicherheiten ein, wie sie unter dem Stichwort *safety* bzw. *unsafety* zum Thema werden. Bei *safety* geht es um die Zuverlässigkeit von Bauteilen, Einheiten, Subsystemen und Ge-

5 Sofsky: Das Prinzip Sicherheit, S. 29.

samtsystemen, die gleichsam ›asozial‹, nämlich unabhängig von menschlichen Einflüssen betrachtet und untersucht werden. Treten hingegen menschliche Einflussfaktoren hinzu, wie es bei vielen soziotechnischen Systemen und erst recht bei politisch-sozialen Unsicherheiten der Fall ist, dann wird im Englischen das Etikett *security* bzw. *insecurity* gebraucht. Im Vergleich zu *safety* ist *security* ein ebenso breites wie unübersichtliches Feld, das letztlich genauer differenziert werden muss. Die soziale Einbettung von technischen Risiken fällt hierunter ebenso wie die Frage politischer und sozialer Sicherheiten, und diese wiederum wird unterschiedlich diskutiert, je nachdem ob man sie auf die ›äußere‹ oder die ›innere‹ Sicherheit bezieht. Mit der wachsenden Unübersichtlichkeit der individuellen Lebensverläufe ist in den letzten Jahren ferner ein weiteres Problemfeld entstanden, nämlich die ›biographische Sicherheit‹, also die Erwartbarkeit des individuellen Lebenslaufes, die keineswegs mehr als selbstverständlich unterstellt werden kann und daher zunehmend zum Thema wird.<sup>6</sup>

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

Die Vielfältigkeit der Sicherheitsdiskurse, wie sie seit den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts zu beobachten ist, betrifft letztlich alle drei Dimensionen des Sicherheitsproblems, also *safety*, *security* und *uncertainty* gleichermaßen, und geht zugleich mit einer inhaltlichen Akzentverschiebung einher. Denn mit der Universalisierung des Sicher-

---

6 Vgl. Bonß et al.: Biographische Sicherheit, Zinn: Biography, Risk and Uncertainty.

heitsdiskurses erscheint Sicherheit immer weniger endgültig und definitiv, sondern nur noch vorübergehend und bis auf Weiteres herstellbar zu sein. Oder anders ausgedrückt: Sicherheit wird kaum noch als ein *Ordnungsproblem*, sondern als ein *Risikoproblem* erfahren. Ordnungsprobleme zeichnen sich dadurch aus, dass es für sie dem Modell nach eine eindeutige, optimale Lösung gibt; ist diese ›Ordnungslösung‹ einmal gefunden, kann davon ausgegangen werden, dass eine dauerhafte Sicherheit erreicht ist. Bei Risikoproblemen hingegen gibt es keine eindeutige und endgültige Lösung; Risikoprobleme zeichnen sich vielmehr dadurch aus, dass die anvisierten Lösungen stets insofern ›suboptimal‹ sind, als sie nicht ›endgültig‹ sind. Sie ziehen vielmehr selbst wieder Unsicherheiten nach sich, die entweder neu erzeugt oder jetzt erst sichtbar werden.

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

Die Geschichte des ABS macht deutlich, dass Sicherheitsverbesserungen keineswegs immer zu mehr Sicherheit führen. Sie können vielmehr Nebenfolgen mit sich bringen, die neue Unsicherheiten erzeugen. Dies ist häufig der Fall und macht sich umso mehr bemerkbar, wie Sicherheit eben nicht mehr als ein Ordnungs-, sondern als ein Risikoproblem in Erscheinung tritt. Vor diesem Hintergrund scheint die »Wertidee«<sup>7</sup> Sicherheit in der Moderne auch in einer eher ambivalenten Form realisiert worden zu sein. Zwar lässt sich ein Anwachsen der Sicherheitsniveaus in technischer wie in sozialer Hinsicht kaum bestreiten. Aber mit dem Verschwinden alter tauchen neue Unsicherheiten auf, und zugleich wächst die Sensibilität gegenüber Unsicherheiten. Es werden weit mehr Sicherheitsprobleme als früher wahrgenommen, und letztlich scheint sich in modernen Gesellschaften auch eine Art Sicherheit-/Unsicherheitspirale abzuzeichnen: Je höher das Sicherheitsniveau und die Sicherheitsansprüche, desto mehr Unsicherheiten werden realisiert und desto mehr ›neue‹ Unsicherheiten werden entdeckt, die ihrerseits nach mehr Anstren-

---

7 Kaufmann: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem.

ungen bei der Herstellung von Sicherheit verlangen. Allerdings bleibt offen, wie sich diese Sicherheits-/Unsicherheitsspirale entwickelt und ob sie immer weiter getrieben werden kann. Genau hier setzen die folgenden Überlegungen an, die sich auf die soziale Konstruktion von Sicherheit und Unsicherheit konzentrieren.

## **2) Unsicherheit, Risiko, Gefahr. Oder: Was unterscheidet uns von den Lele in Afrika?**

Wenn man sich mit Sicherheit und Unsicherheit genauer beschäftigt, taucht sofort die Frage auf, was Unsicherheit überhaupt bedeutet. Wo tauchen Unsicherheiten auf, worauf beziehen sie sich, und was meint Unsicherheit genau? Grundsätzlich bezeichnet Unsicherheit das Nicht-Wissen über zukünftige Ereignisse bei gleichzeitigem Wissen um die Möglichkeit zukünftiger Negativ-Ereignisse. Wer unsicher ist, weiß nicht, was die Zukunft bringt, wohl aber, dass sie Unterschiedliches bringen kann. Dieses Problem ist ein spezifisch menschliches, das für Tiere so nicht unterstellt werden kann. Tiere sind instinktgeprägt und kennen im Prinzip keine Unsicherheit. Sie verfügen über feste Reaktionsprogramme, die nicht immer angemessen sein mögen, aber in der Regel eindeutig sind und verlässlich ablaufen.

Bei Menschen hingegen ist die Instinktprägung nur noch in Schwundformen vorhanden. Zwar weist auch der Mensch in seinem Verhalten viele »Automatismen«<sup>8</sup> auf. Aber sofern er so oder auch anders handeln kann ohne die Zukunft zu kennen, ist der Mensch »weltoffen«<sup>9</sup> und verfügt genau deshalb über eine (letztlich existentielle) Erfahrung von Unsicherheit. Oder wie Marx Wartofsky es ausdrückt: »To take or avoid risk requires more than animal response [...] risk, as a category, applies only to actions of socially conscious agents, capable of understanding an account of their own actions.«<sup>10</sup>

Interessanter als die existentielle Erfahrung von Unsicherheit ist freilich die Tatsache, dass der Umgang mit Unsicherheit bei den Menschen keineswegs einheitlich ausfällt. Er unterscheidet sich vielmehr je nach gesellschaftlichem Kontext, und dies gilt sowohl für das, *was* als Unsicherheit wahrgenommen wird als auch für die Art und Weise, *wie* auf Unsicherheiten reagiert wird. Was dies bedeutet lässt sich u.a. an dem von Mary Douglas und Aaron Wildavsky<sup>11</sup> beschriebenen Beispiel der Lele

---

8 Gehlen: Die Seele im technischen Zeitalter, S. 116.

9 Gehlen: Der Mensch, S. 227.

10 Wartofsky: Risk, Relativism and Rationality, S. 130/131.

11 Vgl. Douglas/Wildavsky: Risk and Culture.

in der heutigen Republik Kongo studieren. Die Mitglieder dieses zentralafrikanischen Stammes haben eine relativ geringe Lebenserwartung und sind tagtäglich durch zahlreiche potentielle Bedrohungen gefährdet, die vom Schlangenbiss bis hin zu Infektionskrankheiten reichen.<sup>12</sup> Ob und unter welchen Bedingungen diese Bedrohungen realisiert werden, ist unsicher, aber dies ist letztlich weniger wichtig als die Selektivität der Wahrnehmung. Denn als entscheidende und zugleich sozial handhabbare Unsicherheiten tauchen bei den Lele in ihrer Selbstwahrnehmung nur drei Bedrohungen auf: zum einen die Möglichkeit vom Blitz erschlagen zu werden, zum zweiten Unfruchtbarkeit und zum dritten die Gefahr, an Bronchitis zu erkranken. Genau dies sind die immer wieder thematisierten Unsicherheiten, welche die Lele beschäftigen und sie zu ›Sicherheitsmaßnahmen‹ veranlassen.

Wer wissen will, warum ausgerechnet diese Bedrohungen soziokulturell entscheidend sind, sei auf die einschlägigen Untersuchungen von Mary Douglas<sup>13</sup> verwiesen. In unserem Zusammenhang sind eher die ›Sicherheitsstrategien‹ der Lele interessant, also die Maßnahmen, mit denen sie sich vor Blitzschlag, Unfruchtbarkeit und Bronchitis zu schützen versuchen. Diese Sicherheitsstrategien entsprechen kaum den Rationalitätskriterien, wie sie für Mitglieder okzidental rationalisierter Kulturen ›normal‹ sind. So besteht die Bronchitisprävention nicht darin, sich auf die Umwelt anders einzustellen oder die Umweltbedingungen zu verändern. Statt sich um ›heilklimatische Bedingungen‹ zu bemühen, kommen vielmehr magische Praktiken zum Einsatz, wie Amulette, die gleichsam präventiv zu tragen sind.

Dies insofern konsequent als Bronchitis und Unfruchtbarkeit für die Angehörigen des Lele-Stammes keine ›somatischen‹ Ursachen haben; sie ›erklären‹ sich vielmehr aus ›moralischen‹ Verfehlungen, die freilich höchst diffus und den Handelnden selbst kaum direkt zurechenbar sind. Wenn überhaupt, so werden die Abweichungen als Verfehlungen für alle Beteiligten erst *ex post* bewusst und sichtbar. *Vorab* können die Akteure hingegen gar nicht wissen, was sie falsch gemacht haben. Diese nachhaltige Einschränkung der Handlungspotentiale ändert freilich nichts daran, dass die ›Verfehlungen‹ nach den Vorstellungen der Lele von unheilvollen Kräften unnachgiebig geahndet werden. Sie ziehen Krankheiten bzw. Strafen nach sich, von denen man nicht weiß, ob und warum genau sie kommen und denen man gerade deshalb nur mit magischen Praktiken begegnen kann.

---

12 Unter Rekurs auf westliche Diagnoseverfahren führen Douglas/Wildavsky (Risk and Culture, S. 7) hier u.a. an: »fever, gastroenteritis, tuberculosis, leprosy, ulcers, bareness, and pneumonia«.

13 Douglas: Die Lele von Kasai.

Im vormodernen Europa hat es durchaus ähnliche Muster der Unsicherheitsbewältigung gegeben. Dies lässt sich an der weiten Verbreitung abergläubischer Sicherungsstrategien ebenso studieren wie an der traditionellen Naturfurcht, wie sie bis in das 18. Jahrhundert hinein verbreitet war. Wie die ungebrochene Beliebtheit von Talismanen zeigt, verschwinden die vormodernen Sicherheitsstrategien auch in der Moderne keineswegs. Aber zumindest offiziell treten sie in den Hintergrund. Denn die Moderne entwickelt andere Formen des Umgangs mit Unsicherheit, die es genauer zu analysieren gilt.

Als typisch moderne Form kann dabei das Konzept des *Risikos* gelten, das meist in Abgrenzung vom Konzept der *Gefahr* beschrieben wird. Risiko und Gefahr verweisen auf zwei unterschiedliche Formen der Konstitution und Handhabung von Unsicherheit, die es nebeneinander nur in der Moderne gibt. Oder am Beispiel formuliert: Die Lele kennen sehr wohl Gefahren, auch wenn sie diese nicht unbedingt so wahrnehmen wie Angehörige moderner Gesellschaften; sie kennen aber keine Risiken, da dieser Typus an ein modernes Welt- und Selbstverständnis konstitutiv gebunden ist.<sup>14</sup>

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

Eine solche kalkulierende Einstellung gegenüber Unsicherheiten konnte erst zu einer bestimmten Zeit unter angebbaren gesellschaftlichen Voraussetzungen entstehen. Sie setzt das voraus, was Max Weber als

---

14 Vgl. Bernstein: Wider die Götter.

»okzidentale Rationalisierung« und »Entzauberung der Welt« bezeichnet hat. Für Weber verwies die okzidentale Rationalisierung weniger auf

»eine zunehmende allgemeine Kenntnis der Lebensbedingungen, unter denen man steht. Sondern sie bedeutet etwas anderes: Das Wissen davon oder den Glauben daran, daß man, wenn man nur wollte, es jederzeit erfahren könnte, daß es also prinzipiell keine geheimnisvollen, unsichtbaren Mächte gebe, die da hineinspielen, daß man vielmehr alle Dinge – im Prinzip – durch Berechnung beherrschen könne.«<sup>15</sup>

Zwar konnte der italienische Kaufmann der frühen Neuzeit ebenso wie seine Vorfahren weder dem Sturm Einhalt gebieten noch besaß er unbedingt die Macht, Überfälle zu verhindern. Aber derartige Unsicherheiten wurden seit dem 16. Jahrhundert immer seltener als »schicksalhafte Bedrohung« angesehen. Stattdessen traten sie als »zu- und berechenbare Wagnisse« in den Blick, d.h. als Probleme, die sich nur dann negativ bemerkbar machten, wenn man falsch kalkulierte und keine Vorsichtsmaßnahmen traf.

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

Systematisch gewendet bedeutet dies, dass als erstes und wichtigstes Charakteristikum des Risikokonzepts die *Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit* von Risiken zu sehen ist. Ungewissheiten vom Typus »Gefahr« existieren unabhängig von den Handelnden; Unsicherheiten vom Typus »Risiko« hingegen entstehen im Lichte von Handlungsab-

---

15 Weber: Vom inneren Beruf zur Wissenschaft, S. 317.

16 Kluge: Etymologisches Wörterbuch, S. 602.

sichten und deren Umsetzung. Oder anders ausgedrückt: Gefahren sind subjekt- und situationsunabhängig; Risiken setzen demgegenüber stets die subjektbezogene Entscheidung für eine Unsicherheit voraus. Dieser Punkt wird vor allem in der modernen Entscheidungstheorie betont, wie sie in verschiedenen Varianten von der betriebswirtschaftlichen Entscheidungslehre über die allgemeine Spieltheorie bis hin zu den aktuellen *rational-choice*-Konzepten entwickelt worden ist.<sup>17</sup> Aus diesem Blickwinkel werden Risiken zumeist als ›Entscheidungen unter Unsicherheit‹ definiert, die als solche ganz anders bewertet werden als die entscheidungsunabhängigen Gefahren. Während Gefahren als subjektunabhängige Bedrohungen prinzipiell negativ bewertet werden, gilt dies für Risiken nicht. Gerade weil sie handlungsabhängig sind, erscheinen Risiken nicht nur als Bedrohung, sondern ebenso sehr als Chance. Sie einzugehen bedeutet, etwas *qua* Entscheidung auszuprobieren, das zwar auch schief gehen kann, aber im Erfolgsfall u.U. erhebliche Vorteile bietet.

Mit der Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit eng verknüpft ist ein zweites Charakteristikum der Risiken, nämlich ihre *Zurechenbarkeit* und *Verantwortbarkeit*. Zurechenbarkeit und Verantwortbarkeit spielen auch bei der alltäglichen Abgrenzung von Risiko und Gefahr eine erhebliche Rolle. Als subjektunabhängige und letztlich unbeherrschbare Unsicherheiten können Gefahren nicht verantwortet werden. Bei Risiken hingegen sieht dies anders aus. Geht ein riskantes Unternehmen schief, dann kann (und muss) man einen Schuldigen finden. Denn als Versuch, etwas Neues zu erreichen, sind Risiken ein bewusstes Wagnis, für dessen Folgen die Handelnden, sofern sie als Handlungsträger identifizierbar sind, grundsätzlich gerade stehen müssen. Und dies heißt auch: Unsicherheiten werden nur dann als Risiken wahrgenommen, wenn sie *qua* sozialer Konstruktion zurechenbar gemacht werden können (und zwar idealiter einem Akteur).

Lässt sich diese Unterstellung, aus welchen Gründen auch immer, nicht sinnvoll machen, so erscheinen die jeweiligen Unsicherheiten hingegen als Gefahren bzw. verwandeln sich in solche. Letzteres ist gar nicht so selten. Bei der Explosion der Challenger-Raumfähre im Jahre 1986 beispielsweise war zunächst völlig unklar, warum es zur Explosion gekommen war, und solange hier keine Klarheit herrschte (ungefähr eine Woche lang) wurde durchaus erwogen, das Raumfahrtprogramm insgesamt abzubrechen – eben weil die mit ihm verknüpften Unsicherheiten nicht als zurechenbares und verantwortbares ›Risiko‹ darstellbar waren.

---

17 Zur Entscheidungstheorie vgl. Eisenführ/Weber: Rationales Entscheiden, insbes. S. 207ff.; zur Spieltheorie zuletzt Dieckmann: Spieltheorie; zu den *rational choice*-Ansätzen Wiesenthal: Rational Choice; Kunz: Rational Choice.

Niklas Luhmann<sup>18</sup> hat darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung von Risiko und Gefahr keineswegs eindeutig ist. Denn was sich für den einen als ein freiwillig eingegangenes Wagnis darstellt, das er zu verantworten hat, kann für den anderen eine unfreiwillige Bedrohung sein. So waren die Unsicherheiten, die der frühneuzeitliche Kaufmann im Seehandel einging, für die von ihm abhängigen Matrosen nur begrenzt ein Entscheidungsgegenstand; aus ihrer Perspektive handelte es sich weniger um Risiken als um Gefahren, die unter Umständen durchaus tödlich sein konnten. Dass ein und derselbe Sachverhalt zugleich die Gestalt von Risiko und Gefahr annehmen kann, zeigt sich auch an neueren Beispielen. So fährt ein Geisterfahrer riskant und ist zugleich für alle anderen Straßenverkehrsteilnehmer eine Gefahr. Desgleichen sind die meisten Investitionsentscheidungen (ebenso wie ihre Unterlassung) ein Risiko für den Unternehmer und eine Gefahr für die Arbeitsplätze. Eine ähnliche Doppelstruktur kennzeichnet Prozesse wie die Zulassung von neuen Medikamenten, die Standortentscheidung für eine Mülldeponie oder die Gewährung der Betriebslaubnis für eine gentechnologische Produktionsanlage. Hier handelt es sich um Risikoentscheidungen, die für die davon Betroffenen eine zum Entscheidungszeitpunkt unter Umständen gar nicht bekannte Gefahr bedeuten, bei denen also die Unsicherheit vom Typus Risiko unmerklich in eine Unsicherheit von Typus Gefahr umschlagen kann.

Neben der *Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit* einerseits und der Zurechenbarkeit andererseits ist schließlich als drittes Charakteristikum des Risikos die schon von Max Weber angesprochene *Kalkulierbarkeit* zu nennen. Unsicherheiten von Typus Risiko können nur eingegangen werden, wenn ein grundlegender Glaube an die *Berechenbarkeit* der Welt vorhanden ist, der seinen konkreten Ausdruck nach Weber<sup>19</sup> im *Prinzip der rationalen Kalkulation* findet. Diese viel zitierte Formulierung ist freilich in mancher Hinsicht missverständlich, nämlich dann, wenn hierdurch vormodernen Sicherheitskonzeptionen pauschal der Stempel des Irrationalen aufgedrückt wird. So ist der Umgang der Lele mit Unsicherheiten in ihrem eigenen Bezugssystem höchst rational, und sofern sie im Kontext der magischen Bannung von Unsicherheit Alternativen abwägen können, weist ihr Handeln durchaus kalkulierende Elemente auf. Aber dieses Abwägen ist kein rein verstandesmäßiges, dekontextualisiertes Durchspielen von Unsicherheitssituationen und erfolgt erst recht nicht kalkulatorisch im engeren Sinne. Denn die Lele orientieren ihr Handeln nicht an Zweck, Mitteln und Nebenfolgen, und sofern

---

18 Luhmann: Risiko und Gefahr; ders.: Soziologie des Risikos.

19 Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, S. 13.

sie nicht zweckrational im Sinne Webers<sup>20</sup> agieren, sind sie grundsätzlich nicht in der Lage, Unsicherheiten quantifizierend zu bewerten.

Auch wenn das Beispiel der Lele nicht überstrapaziert werden sollte, so lässt der vergleichende Blick doch zentrale Charakteristika der rationalen bzw. genauer: der *zweckrationalen* Sicherheitsstrategien der Moderne erkennen. Diese laufen in ihrem Kern und Selbstverständnis auf ein subjekt- und situationsunabhängiges Durchspielen von Unsicherheitssituationen hinaus. Subjekt- und situationsunabhängig (und damit dekontextualisiert) ist dieses Durchspielen, weil es unabhängig vom konkreten Fall einem bestimmten Kalkül gehorcht. Gemeint ist das Wahrscheinlichkeitskalkül, das vor der Renaissance unbekannt war, im 17./18. Jahrhundert einen rasanten Aufstieg erlebte und sukzessive soweit universalisiert wurde, dass der Wahrscheinlichkeitsbegriff im 20. Jahrhundert »den Begriff der Kausalität allmählich verdrängt hat.«<sup>21</sup> Durch das Denken in Wahrscheinlichkeiten kommt es zu völlig neuen Kontingenzen im Umgang mit Unsicherheit. So wird die lebensweltlich erfahrene, vorgängige Strukturiertheit und Komplexität in einer spezifischen Form außer Kraft gesetzt. Wer die Welt als einen Zusammenhang von Wahrscheinlichkeiten begreift, nimmt die Struktur des Erscheinenden in reflexiver Distanz und unter einem größeren Zeithorizont wahr. Die Wirklichkeit wird gleichsam virtualisiert, nämlich in einen abstrakten Raum von Möglichkeiten aufgelöst, die kombiniert und kalkuliert werden können, und deren Realisierung sich gleichsam »hinter dem Rücken« der Handelnden vollzieht.<sup>22</sup>

Weiterführend beschrieben hat das Konzept der Risikokalkulation Frank H. Knight mit seiner Unterscheidung von *risk* und *uncertainties*. Für Knight waren Risks »measurable uncertainties«,<sup>23</sup> also messbare Unsicherheiten. Bei messbaren Unsicherheiten handelt es sich um in spezifischer Weise kalkulierbare und damit handhabbare Unsicherheiten. Technisch gesprochen sind hierunter Situationen zu verstehen, die als ein geschlossener Ereignisraum beschrieben werden können, dessen mögliche Ausgänge zwar nicht im Einzelnen, wohl aber in ihrer Gesamtheit bekannt sind. Das paradigmatische Beispiel hierfür ist das Würfelspiel. Das Würfelspiel ist insofern eine unsichere Angelegenheit, als niemand vorher wissen kann, wie der Würfel fallen wird. Bekannt ist allerdings

---

20 Ebd., S. 12f.

21 Reichenbach: Wahrscheinlichkeitslehre, V.

22 Vgl. Bonß: Die Einübung des Tatsachenblicks, S. 87ff) – Zur Entwicklung der Wahrscheinlichkeitskonzepte vgl. ausführlich Hacking: The Emergence of Probability; Porter: The Rise of Statistical Thinking sowie Desrosières: Die Politik der großen Zahlen.

23 Knight: Risk, Uncertainty and Profit, S. 197ff.

die Gesamtheit der möglichen Ereignisse. Oder anders ausgedrückt: Der Ereignisraum ist insofern ›geschlossen‹, als es nur sechs unterschiedliche Ergebnisse geben kann; sollte ein Würfel einmal eine Sieben zeigen, so kann man getrost davon ausgehen, dass er falsch beschriftet worden ist. Und weil es sich um ein geschlossenes System mit klar definierten Rahmenbedingungen und eindeutigen Ergebnissen handelt, lässt sich problemlos eine Verteilungsfunktion erstellen und die Ereigniswahrscheinlichkeit berechnen, die in diesem Fall sogar gleichverteilt ist – die Chance, eine bestimmte Zahl zu würfeln, beträgt bei einem geeichten Würfel mit sechs Seiten bekanntlich  $1/6$ .

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

Zwar zielt insbesondere die probabilistisch orientierte Risikoforschung<sup>24</sup> darauf ab, *uncertainties* in berechenbare *risks* zu verwandeln. Aber diese dem Modell nach einleuchtende Strategie ist in der Praxis offensichtlich nur begrenzt möglich und auch nicht immer sinnvoll. So sind die gängigen Risikomodelle insbesondere bei ›offenen‹ Risikosystemen angesichts des nur begrenzt bekannten Ereignisraums zwangsläufig unterkomplex und können gar nicht alle möglichen Einflussfaktoren erfassen und überprüfen. Hinzu kommt die in den letzten Jahren verstärkt thematisierte Beobachtung, dass Entscheidungen unter Unsicherheit offensichtlich nicht allein auf der Grundlage rationaler Kalkulation erfolgen. Sie sind vielmehr immer auch »Bauchentscheidungen« (Gigerenzer), bei denen »Intuition« (Traufetter) mindestens ebenso wichtig ist wie Kalkulation. Hinzu kommen die Erfahrungen aus der Untersuchung von

24 Zur Abgrenzung der verschiedenen Ansätze der Risikoforschung vgl. Bechmann: Risiko als Schlüsselkategorie; Banse/Bechmann: Interdisziplinäre Risikoforschung; Metzner: Die Tücken der Objekte, S. 27ff.; sowie zuletzt Renn et al.: Risiko, S. 20ff.), die über 50 verschiedene Konzepte und Perspektiven zur Risikoforschung unterscheiden (vgl. die Übersicht ebd., S. 25).

Unfällen bei Risikotechnologien,<sup>25</sup> die deutlich machen, dass die meisten kritischen Ereignisse eher als *uncertainties* zu charakterisieren sind. Denn Unfälle werden häufig dadurch ausgelöst, dass es zu »unerwarteten Interaktionen« zwischen Elementen des Systems kommt, die in keinem Risikoszenario vorgesehen und somit gar nicht kalkuliert und überprüft sein konnten.

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

### **3) Standardpositionen und Alternativen. Oder: Zum Umgang mit Unsicherheit in der Moderne**

Bei der Einschätzung von Unsicherheit und Ungewissheit für das menschliche Handeln lassen sich in der modernen Wissenschaft wie in der gesellschaftlichen Selbstthematization höchst unterschiedliche Positionen feststellen. Vorherrschend (und grundlegend für die konventionelle Risikoforschung) ist allerdings das, was man als »Standardposition« der Moderne im Verhältnis zur Unsicherheit bezeichnen könnte. Exemplarisch lässt sich diese Standardposition in ihren Grundzügen an einem Statement von Talcott Parsons verdeutlichen:

---

25 Vgl. Perrow: Normale Katastrophen.

»Exposure to uncertainty is perhaps the most important negative aspect of what many have considered to be the central feature of human life and action distinguished from lower forms of living systems.«<sup>26</sup>

Unsicherheit und Ungewissheit sind also einerseits eine spezifisch menschliche Angelegenheit. Sie verweisen andererseits auf einen grundlegenden »Negativaspekt« des menschlichen Lebens. Denn das mit der Unsicherheit verbundene Nicht-Wissen um die Folgen des eigenen Tuns schafft Bedrohungen, setzt Grenzen und schränkt die Beherrschbarkeit der Welt ein. Für Parsons ist *uncertainty* daher eine anthropologisch tief-sitzende Negativerfahrung, und ähnliche Einschätzungen finden sich auch bei Autoren wie Durkheim oder Merton, die Unsicherheit letztlich mit Entstrukturierung und Anomie gleichsetzen.<sup>27</sup>

Sofern Unsicherheit und Ungewissheit die Menschen an der vollständigen Beherrschung der inneren und äußeren Natur hindern, sind sie für Parsons ein Ärgernis, das beseitigt werden muss und auch insofern beseitigt werden kann, als die Fähigkeiten im Umgang mit Ungewissheit im Laufe der Evolution systematisch steigen. Zwar mag der Mensch am Anfang seiner Karriere von Unsicherheiten überwältigt gewesen sein, aber mit der Zeit lernt er, zunehmend bewusst und erfolgreich mit ihnen umzugehen. Oder in Parsons eigenen Worten:

»in the process by which human individuals have become increasingly self-conscious and increasingly concerned to apply consciously formulated knowledge, the capacity to cope with uncertain contingencies very substantially increased.«<sup>28</sup>

Genau dies ist der entscheidende zweite Teil der Standardposition der Moderne: Sofern durch den evolutionären Fortschritt die kognitiven Kapazitäten im Umgang mit Unsicherheit wachsen und die Berechenbarkeit der Welt durch den Fortschritt der Wissenschaft immer weiter zunimmt, kommt es zu einer unaufhaltsamen Abnahme von Unsicherheit – frei nach der Devise: Zeit und Geld vorausgesetzt, lässt sich alles sicher machen. Und die Entwicklung der modernen Wissenschaft und Technologie erscheint vor diesem Hintergrund als fortschreitende Verbesserung der Kapazitäten zur Beherrschung der äußeren und inneren Natur.

Parsons ist bekanntlich 1979 gestorben. Ob er seine Überzeugungen auch noch nach den Erfahrungen von Harrisburg, Tschernobyl oder *NineEleven* umstandslos aufrecht erhalten hätte, darf bezweifelt werden.

---

26 Parsons: *Health, Uncertainty and Action Structure*, S. 145.

27 Vgl. Wohlrab-Sahr: *Biographische Unsicherheit*, S. 17f.

28 Parsons: *Health, Uncertainty and Action Structure*, S. 148.

Aber er hätte sich sicherlich nicht einer so konträren Position angeschlossen, wie sie ein Jahrzehnt später z.B. von Felix v. Cube formuliert wurde. Cube ging davon aus, dass die Menschen stets aktiv Unsicherheiten suchen, um Sicherheit zu gewinnen. Da »das Verwandeln von Unsicherheit in Sicherheit [...] mit Lust belohnt«<sup>29</sup> werde, sei Ungewissheit nicht nur ein unverzichtbares, sondern zugleich ein prinzipiell *positives* Element des evolutionären Fortschritts. Zwar stieß Cube mit diesen Thesen in der wissenschaftlichen Diskussion nur begrenzt auf Zustimmung. Aber seine *positive* Akzentuierung der Ungewissheit findet sich mit ganz anderen theoretischen Begründungen auch bei anderen Autoren, insbesondere aus dem Bereich der Ökonomie. Exemplarisch sei etwa auf den amerikanischen Unsicherheitstheoretiker Ronald Heiner hingewiesen. Ausgehend von der These: »Uncertainty generates flexibility«<sup>30</sup> beschreibt Heiner Unsicherheit als ein möglichkeitseröffnendes Moment, ohne das weder Innovationen noch gesellschaftliche Entwicklung denkbar wäre. Für Heiner bleibt eine Gesellschaft nur dann entwicklungsfähig, wenn sie ein gewisses »Unsicherheitsniveau« bewahrt,<sup>31</sup> also Unsicherheiten nicht definitiv beseitigt, sondern bewusst zulässt.

Ähnlich positive Einschätzungen der Unsicherheit finden sich u.a. bei Aaron Wildavsky<sup>32</sup> oder auch bei der Bayerischen Rückversicherung, die folgende These vertritt: »Unsicherheit ist neben existentieller Vielfalt ein wichtiger struktureller Faktor gesellschaftlicher Entwicklung. Eine allgemeine Garantie permanenter Sicherheit dagegen bedeutet Stillstand, Stagnation, Erstarrung.«<sup>33</sup> Diese Formulierung bezeichnet ohne Frage eine komplette Gegenposition zu Parsons, die freilich weit undifferenzierter ist als die von Heiner. Denn dieser war und ist kein Unsicherheitsapologet sondern es geht ihm eher um die bewusste Kultivierung von Unsicherheit und um die Bewahrung angemessener Unsicherheitsniveaus. Hiermit steht er wiederum durchaus in Gegensatz zu Cube. Zwar geht auch Cube davon aus, dass die Umwandlung von Ungewissheit in Sicherheit zur Institutionalisierung wachsender Sicherheitsniveaus führt. Aber genau diese Entwicklung, so seine These, setzt zugleich deren Gegenteil frei. Denn wachsende Sicherheitserfolge ermöglichen das Eingehen neuer, zuvor unbekannter Risiken, die immer größer und zum Teil zu »totalen« werden – ein Befund, der angesichts der Großkatastrophen im 20. Jahrhundert von höchst unterschiedlichen Autoren geteilt wird, auch wenn sie Cube im Detail keineswegs zustimmen.

---

29 Cube: Gefährliche Sicherheit, S. 11.

30 Heiner: Origin of Predictable Behaviour, S. 364.

31 Vgl. Heiner: The Origin of Predictable Behaviour, S. 380.

32 Wildavsky: Risk, Safety and Capitalism, S. 48ff.

33 Bayerische Rück: Gesellschaft und Unsicherheit, S. 7.

Die hier exemplarisch referierten und sich an unterschiedlichen Punkten berührenden Argumentationen von Parsons, Heiner und Cube verdeutlichen sowohl die Bandbreite als auch die wichtigsten Varianten der heutigen Diskussion über den gesellschaftlichen Stellenwert von Unsicherheit bzw. Ungewissheit. In empirischer Hinsicht nach wie vor dominierend ist die Lesart von Parsons. Seine Perzeption der Unsicherheit läuft auf deren Abwehr und Verdrängung bei gleichzeitig hochgradiger Sicherheitsorientierung hinaus. Denn *uncertainties* erscheinen bei Parsons als ein unabwendbares Ärgernis, das nur dadurch bewältigt werden kann, dass sie möglichst zum Verschwinden gebracht werden, also Unsicherheit in Sicherheit, Uneindeutigkeit in Eindeutigkeit und Chaos in Planung verwandelt wird.

Wie Helmut Wiesenthal in seiner Diskussion der Figur des *homo oeconomicus* gezeigt hat, ist diese Optik in den Sozialwissenschaften ähnlich tief verwurzelt wie in den gängigen *Common-Sense*-Ideologien. Letztlich wird hier wie dort »eine Pathologie der Unsicherheit suggeriert. Handelnde, Handlungen und Situationen erscheinen in dem Maße defizient, wie sie von Unsicherheit affiziert sind.«<sup>34</sup> Umgekehrt gelten Intentionalität und Situationskontrolle als Ausweis eines nicht-defizienten Handelns, das weiß, was es will und darauf abzielt, den Raum des Beherrschbaren zu vergrößern und das gesellschaftliche Sicherheitsniveau zu erhöhen.

Auch wenn die Behauptung sukzessiv sinkender Unsicherheitsniveaus nach wie vor verbreitet ist – angesichts spektakulärer technischer Katastrophen und neuer politisch-sozialer Ungewissheiten hat sie an Bedeutung eingebüßt, und in dem Maße, wie sie an Relevanz verliert, fällt auf, dass sie letztlich nie unbestritten war. So wird in der sozialpolitischen Diskussion schon lange davon ausgegangen, dass »Unsicherheit [...] das kennzeichnende Erlebnis menschlichen Daseins im 20. Jahrhunderts [ist]«.<sup>35</sup> Wer dies akzeptiert, kann umgekehrt *uncertainty* nicht länger als ein letztlich zu vernachlässigendes Negativthema begreifen. Stattdessen stellt sie sich als ein *Issue* dar, der unter den Bedingungen der ›modernisierten Moderne‹ an Relevanz gewinnt und neue Theorieperspektiven erzwingt.

In diesem Sinne fordert beispielsweise Helmut Wiesenthal eine Umkehr der ordnungspolitischen Optik à la Parsons. Basis und Bezugspunkt soziologischer Rekonstruktionen dürfe nicht das nach sicherer Naturbeherrschung strebende Individuum sein; statt Sicherheit müssen vielmehr »genuine Unsicherheit als *raison d'être* intentionaler Akteure und unsi-

---

34 Wiesenthal: Unsicherheit und Multiple-Self-Identität, S. 47.

35 Möller: Sicherheit, S. 25.

chere Handlungskontexte als Produkte des unsicherheitsbewußten Handelns<sup>36</sup> angenommen werden – ein nachhaltiger Perspektivenwechsel, der letztlich den Blick von der Komplexität hin zur Kontingenz des Sozialen wendet.

Dass sich die Theoriebildung eher an Unsicherheiten als an angeblich wachsenden Sicherheiten orientieren sollte, scheint nicht nur angesichts der empirisch beobachtbaren ›Unsicherheitseinbrüche‹ erwägenswert. In systematischer Hinsicht spricht hierfür auch die »indeterministic structure of events«,<sup>37</sup> wie sie in den wissenschafts- und wahrscheinlichkeitstheoretischen Diskussionen zunehmend behauptet wird. Allerdings ist dieses Bekenntnis zur Unsicherheit kein eindeutiges Votum. Ganz abgesehen von denen, die nach wie vor an der tradierten Sicherheitsoptik festhalten, lässt sich die Hinwendung zur Unsicherheit völlig unterschiedlich akzentuieren, nämlich als Chance und Bedrohung gleichermaßen. Oder am Beispiel von Heiner und Cube formuliert: Für die einen (in diesem Falle Heiner) ist das Bekenntnis zur Unsicherheit gewollt und positiv; es verweist auf neue Flexibilitäten, größere Kontingenz und mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Für die anderen (in diesem Fall Cube) ist es erzwungen und negativ; es deutet auf neue Bedrohungen, die kaum mehr bewältigt werden können, sondern die Gefahr der Selbstvernichtung heraufbeschwören.

Parsons, Cube und Heiner haben keine Risikoforschung im engeren Sinne betrieben, sondern ›nur‹ unterschiedliche Basisperspektiven der Einschätzung von (Un-)Sicherheit entwickelt. Die bei ihnen beobachtbaren Alternativen sind aber auch in der Entwicklung der Risikoforschung nachweisbar. Wie die einschlägigen Darstellungen der Entwicklung der Risikoforschung<sup>38</sup> zeigen, lassen sich aber zumindest drei Phasen voneinander abgrenzen: Den Auftakt bildete das *Risk Assessment* der ersten Generation, das zwischen 1950 und 1975 vorherrschend war. Diese stark naturwissenschaftlich-technisch orientierte Konzeption operierte mit der Idee wissenschaftlich ›objektiver‹ Risiken, die vor dem Hintergrund probabilistischer Ansätze von Experten eindeutig festgestellt und bewertet werden.<sup>39</sup> Allerdings stieß dieses mit der ›Standardposition‹ der Moderne höchst kompatible Konzept im Laufe der Zeit auf zwei Probleme: Zum einen erwiesen sich die einschlägigen Modelle insbesondere bei komplexen Anwendungsfällen wie Kernkraftwerken als unvollständig

---

36 Wiesenthal: Unsicherheit und Multiple-Self-Identität, S. 48.

37 Bonatti: Uncertainty, S.111ff.

38 Vgl. Banse: Herkunft und Anspruch der Risikoforschung; Bernstein: Wider die Götter; Metzner: Die Tücken der Objekte; Renn et al.: Risiko.

39 So z.B. Rowe: Ansätze und Methoden der Risikoforschung.

und nur begrenzt überprüfbar.<sup>40</sup> Zum anderen stellte sich gerade bei den politischen Auseinandersetzungen um die Atomtechnologie heraus, dass die Laien die von den Experten festgestellten ›objektiven‹ Risiken ganz anders bewerteten und beispielsweise Rauchen für vergleichsweise ungefährlich hielten, Kernkraftwerke hingegen nicht.

Genau diese Beobachtung führte zum Aufschwung der psychologischen Risikoforschung, die sich mit der ›subjektiven‹ Risikowahrnehmung beschäftigt und von ca. 1970 bis 1990 im Zentrum des Interesses stand.<sup>41</sup> Die einschlägigen Forschungen haben den universellen Geltungsanspruch des technischen Risikobegriffs in mancher Hinsicht ungewollt in Frage gestellt. Aber deutlich geworden ist auf jeden Fall, dass es nicht *das* Risiko gibt. Vielmehr werden Risiken im Alltag zum Teil als Herausforderung und Chance, aber mindestens ebenso häufig als Bedrohung und Gefahr erfahren. Genau deshalb ist die beliebte Unterscheidung zwischen ›risikofreudigen‹ und ›risikoaversen‹ Menschen auch nur begrenzt sinnvoll. Weit wichtiger ist es, die Bedingungen zu klären, unter den die Menschen Unsicherheiten eingehen oder ablehnen. Nach den Befunden der psychologischen Risikoforschung hängt dies im Wesentlichen von drei Bedingungen ab: Zum einen sind die Menschen umso risikofreudiger, je mehr die in Frage stehende Unsicherheit als ›alt‹ klassifiziert wird und damit als bekannt, vertraut und potentiell beherrschbar. Umgekehrt werden Unsicherheiten dann abgelehnt, wenn sie ›neu‹, unbekannt, unvertraut und genau deshalb als möglicherweise unbeherrschbar erscheinen. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Art des Risikoengagements und damit letztlich auf die Abgrenzung von Risiko und Gefahr. Menschen empfinden eine Unsicherheit vor allem dann als Herausforderung, wenn sie sich ihr, wie beim Autofahren, Rauchen oder beim Freizeitsport, aufgrund eigener Entscheidung aussetzen und sie somit als ein beherrschbares Risiko und Chance erfahren. Anders sieht die Situation aus, wenn die Frage stehende Unsicherheit von außen kommt, nicht freiwillig eingegangen und somit als eine unbeherrschbare Gefahr erlebt wird. Als dritte Dimension ist schließlich die Wahrnehmung des Schadenspotentials zu notieren: Erscheint der mögliche Schaden, wie im Falle eines Vulkanausbruchs oder eines GAUs als ›außergewöhnlich‹, ›tödlich‹ und ›plötzlich‹, so will man sich dieser Gefahr auf keinen Fall aussetzen. Wird der mögliche Schaden hingegen als ›normal‹, nicht von vornherein ›tödlich‹ und ›chronisch‹ perzipiert, so steigt die Bereitschaft sich auf Unsicherheiten wie etwa Risikosport oder Rauchen einzulassen.

---

40 Vgl. Häfele: Hypothesizität.

41 Zur zusammenfassenden Darstellung dieser Ansätze vgl. zuletzt Wiedemann/Mertens: Sozialpsychologische Sicherheitsforschung; sowie Renn et al.: Risiko, S. 77ff.

Entgegen den ursprünglichen Unterstellungen der Risikoforschung ist dieses Verhalten keineswegs irrational. Zwar mögen sich die Laien in ihren Einschätzungen täuschen. Aber wenn sie vor allem dann risikoavers sind, wenn die in Frage stehenden Unsicherheiten ihnen aufgedrängt werden, als unbekannt bzw. unbeherrschbar erscheinen und mit einem katastrophalen Schadenspotential verbunden werden, dann ist dies eine durchaus rationale Einstellung im Sinne der »bounded rationality«<sup>42</sup> von March und Simon oder der »social rationality«<sup>43</sup> von Perrow. Sie entspricht zwar nicht unbedingt der »absoluten Rationalität« der Experten,<sup>44</sup> aber sie kann schon deshalb nicht einfach beiseite gewischt werden, weil die Expertensicherheit in der Regel auch keine vollständige ist. Eben diese Einsicht ist die Voraussetzung für das *Risk Assessment* der dritten Generation, wie es im deutschen Sprachraum seit Mitte der achtziger Jahre an Bedeutung gewonnen hat. Risiken und ihre Bewältigung treten jetzt stärker als soziale Konstruktions- und Kommunikationsprobleme in den Blick.<sup>45</sup> Selbst die Versicherungswirtschaft, die ansonsten hauptsächlich mit probabilistischen Modellen arbeitet, behauptet nun: »Risiko ist ein Konstrukt«,<sup>46</sup> und da unterschiedlich konstruiert werden kann, muss über die verschiedenen Perzeptionen kommuniziert werden – frei nach dem Motto: »How safe is safe enough«,<sup>47</sup> und welche Sicherheit wollen wir eigentlich?

Im Vergleich zum angelsächsischen Sprachraum, wo es inzwischen zahlreiche »Risk Manuals« und mehr als ein »Handbook of Risk Communication« (Lundgren/McMakin) gibt, ist die deutschsprachige Risikokommunikationsforschung unterentwickelt, und bislang zeichnet sich auch eher eine diffuse Vielfalt von Ansätzen ab. So gibt es Versuche, *Risk Assessment* stärker historisch als Technikgeneseforschung zu betreiben.<sup>48</sup> Daneben stehen Ansätze zur Unterscheidung unterschiedlicher »Risikotypen«, die jeweils unterschiedliche Reaktions- und Kommunikationsformen erfordern,<sup>49</sup> und schließlich gibt es auch Versuche, verschiedene Formen der Risikokommunikation zu bestimmen und genauer zu charakterisieren. Ausgehend von der Abgrenzung verschiedener Funktionen

---

42 March/Simon: Organisations, S. 137ff.

43 Perrow: Normale Katastrophen, S. 368ff.

44 Vgl. Bonß: Vom Risiko, S. 294ff.

45 Zu den verschiedenen Varianten der Risikokommunikationsforschung vgl. Krüger/Russ-Mohl: Risikokommunikation; Bayerische Rück: Risiko ist ein Konstrukt; Morgan et al.: Risk Communication; Renn et al.: Risiko, S. 111ff.; sowie Lundgren/McMakin: Risk Communication.

46 Bayerische Rück: Risiko ist ein Konstrukt.

47 Starr: Social Benefit versus Technological Risk, S. 1233.

48 Vgl. Dierkes: Technikgenese als Gegenstand.

49 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat: Welt im Wandel, S.58ff.

der Risikokommunikation differenziert beispielsweise Renn zwischen den Kommunikationsformen Dokumentation, Information, Dialog und Partizipation,<sup>50</sup> die nicht nur auf verschiedene Grade abnehmender Expertenzentriertheit verweisen, sondern zugleich auf eine wachsende Pluralisierung von Risiko- und Sicherheitskonstruktionen, die nicht länger gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern in einen offenen Kommunikationsprozess zu bringen sind.

#### **4) Dialektik der (Un-)Sicherheit. Oder: Plädoyer für eine neue Risikokultur**

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

Dass Wildavsky die Knight'sche Differenzierung nicht nutzte, sondern stattdessen umstandslos für eine ungezügelter Risikokultur des Kapitalismus plädierte, erscheint analytisch verkürzend und auch in empirischer Hinsicht kaum überzeugend. Gleichwohl war sein Grundargument zunächst einleuchtend. Denn die Entdeckung von Neuem ist auf der Grundlage vollständiger Sicherheit und Beherrschbarkeit nicht zu haben. Wer Neues finden will, muss sich letztlich auf Unsicherheiten von Typus *uncertainties* einlassen. Viele Forscher, Entdecker und Unternehmer haben genau das auch getan, und zwar sowohl mit Erfolg als auch mit zum Teil prekären Folgen. Marie Curie beispielsweise experimentierte mit Radon ohne große Sicherheitsvorkehrungen, und ihr Tod an permizöser Anämie ist wahrscheinlich auf ihren langjährigen Umgang mit radioaktiven Elementen zurückzuführen. Ähnliches gilt für Otto Hahn und Lise

---

50 Renn et al.: Risiko, S. 113f.

Meitner. Zwar starben diese nicht an den Folgen ihrer Experimente. Aber der im Deutschen Museum in München ausgestellte Arbeitstisch ist angeblich auch deshalb nicht das Original, weil letzteres viel zu sehr verstrahlt war und nach heutigen Maßstäben als Sondermüll klassifiziert werden müsste. Zwar konnten Curie, Hahn und Meitner kaum den heutigen Sicherheitsstandards entsprechend arbeiten, zumal sie zum Teil auch gar nicht genau wussten, welchen Gefahren sie sich aussetzten. Dennoch warf ihr Verhalten vor allem deshalb keine Fragen auf, weil sie erfolgreich waren; die Nebenfolgen, so sie überhaupt bekannt waren, schienen dabei durch den Erfolg gerechtfertigt zu sein. Dieses Muster wurde freilich umso problematischer, je deutlicher jener Strukturwandel der Unsicherheit zu Tage trat, wie er mit der Abgrenzung von ›alten‹ und ›neuen‹ Risiken beschrieben wird.

Die inzwischen höchst ausdifferenzierte Abgrenzung von ›alten‹ und ›neuen‹ Risiken geht auf Ulrich Beck und seine Analyse der »Risikogesellschaft« (Beck) zurück. Dort hatte Beck die These aufgestellt, dass die klassischen Risikokonzepte und Leitbilder der Moderne, wie sie durch den kühnen Ingenieur, den wagemutigen Unternehmer oder auch den Risikosportler repräsentiert werden, sich kaum auf komplexe Risikosysteme wie Kernkraftwerke, gentechnologische Versuchsanlagen oder globale Aktienmärkte anwenden lassen. Bei komplexen und zugleich verwissenschaftlichten Risikosystemen muss vielmehr mit anderen Unsicherheits- und Schadenserwartungen operiert werden.<sup>51</sup> So kann nicht davon ausgegangen werden, dass die in Frage stehenden Unsicherheiten, wie bei den ›alten‹ Risiken, im Prinzip vollständig bekannt, kalkulierbar und überprüfbar sind. Aufgrund der Komplexität der Systeme gibt es vielmehr Probleme der Identifizierung, der Verursachung und der Eingrenzung von Unsicherheiten;<sup>52</sup> man kennt sie häufig nur unvollständig, und sofern man sie überdies nur begrenzt überprüfen kann, können unerwartete Interaktionen, intervenierende Variablen und nichtintendierte Nebenfolgen nicht ausgeschlossen werden.

---

51 Vgl. Beck: *Weltrisikogesellschaft*, S. 11ff.

52 Vgl. Brüggemeier: *Jenseits des Verursacherprinzips?*, S. 297ff.

›alte‹ Risiken	›neue‹ Risiken
Beispiele: - der kühne Ingenieur - wagemutige Unternehmer - Risikosportler	- Kernkraftwerke - Gentechnologie - Aktienmärkte
Unsicherheitsunterstellung: - Risiken sind im Prinzip vollständig bekannt. - Sie sind kalkulierbar; unerwartete Interaktionen und nichtintendierte Nebenfolgen können vernachlässigt werden. - Risiken sind potentiell vollständig überprüfbar.	- Risiken sind nicht vollständig bekannt. - Unerwartete Interaktionen, intervenierende Variablen und nichtintendierte Nebenfolgen können nicht ausgeschlossen werden. - Risiken sind nicht vollständig überprüfbar, sondern bleiben ›hypothetisch‹.
Schadenserwartungen - Potentielle Schäden sind im Prinzip begrenzt und daher durch Geld kompensierbar.	- Da zeitlich, sozial und sachlich entgrenzt, sind die potentiellen Schäden durch Geld nicht kompensierbar.
Risikodiskurse drehen sich um - Gewinn und Verlust	- Verlust und Schaden
→ »Mut zum Risiko«/ Risikofreudigkeit weil <i>Sicherheitsgewissheit</i>	→ »Angst vor der Gefahr« /Risikovermeidung weil <i>Unsicherheitsgewissheit</i>

Tab. 2: ›Alte‹ vs. ›neue‹ Risiken

Ähnliche Differenzen zeigen sich bei den Schadenserwartungen. Während bei den ›alten‹ Risiken mit der Unterstellung gearbeitet werden kann, dass die Schäden, auch wenn sie im Einzelfall hoch sein mögen, begrenzt sind und durch Geld kompensiert werden können, gilt dies für die ›neuen‹ Risiken nicht. Denn hier sind die potentiellen Schäden *zeitlich*, *sachlich* und *sozial* entgrenzt. Radioaktive Wolken halten sich nicht an Ländergrenzen, die Halbwertszeit von belasteten Stoffen kann u.U. Jahrtausende betragen, und ein gentechnologischer Unfall oder die Einführung von Lebewesen in Räume, in denen sie keine natürlichen Feinde haben, können die Lebensgrundlagen ganzer Regionen nachhaltig verändern. In all diesen Fällen lassen sich die Schäden wegen der Entgrenzung und der Nebenfolgen oft kaum sinnvoll angeben und erst recht nicht durch Geld kompensieren. Zwar gibt es durchaus Versuche, am Prinzip der Kompensierbarkeit festzuhalten – deutsche Kernkraftwerke beispielsweise müssen gegen den GAU versichert sein. Aber betrachtet man die

Höhe der von den Betrieben zu erbringenden Deckungsvorsorge (500 Mio. DM bzw. 256 Mio. €), so kann letztlich nur von einer symbolischen Haftung gesprochen werden.<sup>53</sup>

Angesichts der grundsätzlichen Differenzen hinsichtlich Unsicherheitsunterstellungen und Schadenserwartungen ist es kein Wunder, dass sich die Risikodiskurse bei ›alten‹ und ›neuen‹ Risiken unterscheiden. Bei den alten Risiken, die als prinzipiell beherrschbar gelten und mit positiven Identifikationsfiguren wie dem kühnen Ingenieur oder dem erfolgreichen Unternehmer verbunden werden, kommt der Slogan »Mut zum Risiko« in den einschlägigen Diskursen in der Regel vergleichsweise gut an. Denn hier werden Unsicherheiten auf der Grundlage einer prinzipiellen *Sicherheitsgewissheit* angegangen – wie immer die auch im Detail begründet sein mag. Ganz anders sieht die Situation bei den ›neuen‹ Risiken aus. Sofern diese nicht aktiv eingegangen und als zeitlich, sachlich und sozial entgrenzt perzipiert werden, tritt an die Stelle der prinzipiellen Sicherheitsgewissheit eine ebenso prinzipielle *Unsicherheitsgewissheit*. In der Folge dieser Unsicherheitsgewissheit wiederum wird der ›Mut zum Risiko‹ fast zwangsläufig durch eine ›Angst vor der Gefahr‹ ersetzt, und diese Angst ist keineswegs irrational; wegen des spezifischen Charakters der ›neuen‹ Risiken kann sie vielmehr höchst rational sein.

Ungeachtet dessen reicht die analytische Abgrenzung von ›alten‹ und ›neuen‹ Risiken bei genauerer Betrachtung nicht aus. Denn auch wenn akzeptiert wird, dass es sich um zwei grundsätzlich unterschiedliche Unsicherheitstypen handelt, die nicht mit denselben Maßstäben gemessen werden können, so zeigen sich doch erhebliche Unterschiede, je nachdem, ob die beiden Risikotypen aus der Perspektive der sicherheitsorientierten ›Standardposition‹ zum Thema werden oder aus der Perspektive der unsicherheitsorientierten ›Alternativposition‹. Aus der Perspektive der Standardposition, wie sie von Durkheim bis Parsons vertreten wird, stellt sich Unsicherheit als ein Ärgernis dar, das es durch kontinuierliche Erhöhung des Sicherheitsniveaus zu beseitigen gilt. Der Umgang mit den ›alten‹ Risiken ist dementsprechend grundsätzlich sicherheitsfixiert und läuft auf einen ›kontrollorientierter Umgang mit Unsi-

---

53 Dies gilt auch bei einer detaillierteren Betrachtung (vgl. Grawe: Sind die deutschen Kernkraftwerke ausreichend versichert?, dessen Interpretation der Fakten ich nicht unbedingt teile). Zwar haften die Betreiber jenseits der 256 Mio. mit ihrem gesamten Vermögen und es gibt ergänzende Zusagen der Bundesregierung in Höhe von 2,5 Mio. € pro Schadensfall. Aber die Betreiber sind als Tochtergesellschaften organisiert, die im Schadensfall pleitegehen dürften, und die Zusage der Bundesregierung macht nur deutlich, dass die Deckungssumme für einen tatsächlichen GAU viel zu niedrig ist (wobei im Ernstfall die Schäden auch kaum versicherungstechnisch handhabbar sein dürften).

cherheit« hinaus – frei nach dem Motto: Man lässt sich auf die in Frage stehenden Risiken ein, weil man sie kalkulieren, vollständig überprüfen und damit langfristig in Sicherheiten verwandeln kann.

Beim Umgang mit den ›neuen‹ Risiken ist die Position hingegen nicht so eindeutig. Hier lassen sich vielmehr zwei Varianten unterscheiden: Auf der einen Seite stehen jene, die das Versprechen der Kontrollierbarkeit auf die neuen Risiken übertragen und nach der Devise handeln: »Zeit und Geld vorausgesetzt lässt sich alles sicher machen.« Hieraus ergibt sich die lange Zeit vorherrschende Position einer ›kumulativen Risikobewältigung«, die sich wie folgt charakterisieren lässt: Sofern es gelingt, die entsprechenden Kapazitäten bereitzustellen und die vorliegenden Risikomodelle immer weiter zu verfeinern, wird es langfristig gelingen, die ›neuen‹ Risiken ebenso beherrschbar zu machen wie die alten. Allerdings sind die Verfechter dieser Position inzwischen nicht mehr unbedingt in der Mehrheit. Vielmehr taucht parallel eine zweite Position auf, die auf eine ›Risikoverweigerung« hinaus läuft. Prototypisch hierfür waren bereits die Gegner von Aaron Wildavsky auf der Konferenz von 1989. Dass diese (wie viele andere Risikokritiker auch) letztlich aus der Perspektive der konventionellen Position argumentierten, wird oft übersehen. Aber auch sie begriffen Unsicherheit als ein zu beseitigendes Ärgernis und wiesen genau deshalb eine extrem hohe Sicherheitsorientierung auf. Die ›Risikoverweigerung« ergibt sich in diesem Fall eher aus der Enttäuschung darüber, dass die Risikoforschung ihre ursprünglichen Versprechungen nicht eingelöst hat. Denn wenn zureichende Sicherheit nicht herstellbar ist und unbekannt Restunsicherheiten bleiben, dann liegt es nahe, sich den neuen Risiken zu verweigern.<sup>54</sup>

---

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

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

Tab. 3: Umgang mit ›alten‹ und ›neuen‹ Risiken

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

Noch stärker fällt die Differenz im Zugang bei den neuen Risiken auf. Denn hier lautet die Alternative nicht: ›vollständige Risikobeseitigung‹ oder ›Risikoverweigerung‹. Stattdessen geht es um so etwas wie einen ›dritten Weg‹, nämlich um eine ›neue Kultur der Unsicherheit‹ jenseits der Alternative von ›Risikobeseitigung‹ und ›Risikoverweigerung‹. Ausgangspunkt dieses Weges ist ein prinzipielles Bekenntnis zu

Unsicherheit als Basis und Bezugspunkt menschlichen Lebens bei gleichzeitiger Absage an die Idee der Möglichkeit vollständiger Sicherheit. Wie u.a. Zygmunt Bauman in seinen Ausführungen über »Moderne und Ambivalenz« gezeigt hat, ist eine solche Absage zwar deshalb schwierig, weil die Moderne von Anfang an an der Idee eindeutiger Ordnung und an der Ausmerzungen jeglicher Ambivalenzen orientiert war. Allerdings behauptet Bauman – und hier trifft er sich mit Bruno Latour<sup>55</sup> ebenso wie mit der Theorie »reflexiver Modernisierung«<sup>56</sup> –, dass sich die Fixierung auf Ordnung und Eindeutigkeit nur um den Preis tödlicher Ausgrenzungen durchhalten lässt und mit der Modernisierung der Moderne zu immer mehr Problemen und Aporien führt. Oder am Beispiel formuliert: Je weiter die an Messbarkeit und Eindeutigkeit orientierte Risiko- und Sicherheitsforschung voranschreitet, desto offensichtlicher wird, dass sie ihr Ziel nicht oder nur um den Preis prekärer Nebenfolgen erreichen kann.

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

---

55 Latour: Wir sind nie modern gewesen.

56 Beck: Die Erfindung des Politischen; Beck/Bonß/Lau: Theorie reflexiver Modernisierung.

## Literatur

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

- teljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 74 (1991), S. 297-310.
- Cube, Felix von: *Gefährliche Sicherheit. Die Verhaltensbiologie des Risikos*, München: Piper 1990.
- Desrosières, Alain: *Die Politik der großen Zahlen. Eine Geschichte der statistischen Denkweise*, Berlin/Heidelberg/New York: Springer 2005.
- Dieckmann, Andreas: *Spieltheorie. Einführung, Beispiele, Experimente*, Reinbek: Rowohlt 2009.
- Dierkes, Meinolf: Technikgenese als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Erste Überlegungen, in: Verbund sozialwissenschaftlicher Technikforschung (Hg.): *Mitteilungen* 1 (1987), S.166-183.
- Douglas, Mary: *The Lele of Kasai*, London: Oxford UP 1963.
- Douglas, Mary/Wildavsky, Aaron: *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley: University of California Press 1982.
- Eisenführ, Franz/Weber, Martin: *Rationales Entscheiden*, Berlin/Heidelberg/New York: Springer <sup>4</sup>2003.
- Gehlen, Arnold: Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt, in: ders.: *Gesamtausgabe 3: Der Mensch*, hrsg. v. Karl-Siegbert Rehberg, Frankfurt/M.: Vittorio Klostermann 1990 [1940].
- Die Seele im technischen Zeitalter, in: ders.: *Gesamtausgabe 6: Die Seele im technischen Zeitalter. Und andere soziologische Schriften und Kulturanalysen*, hrsg. v. Karl-Siegbert Rehberg, Frankfurt/M.: Vittorio Klostermann 2004 [1957].
- Gigerenzer, Gerd: *Bauchentscheidungen: Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition*, München: Goldmann 2007.
- Grawe, Joachim: *Sind die deutschen Kernkraftwerke ausreichend versichert?*, <http://www.energie-fakten.de/> 2003.
- Hacking, Ian: *The Emergence of Probability. A Philosophical Study of Early Ideas About Probability, Induction and Statistical Inference*. Cambridge: Cambridge UP 1975.
- Häfele, Wolf: Hypothetizität und die neuen Herausforderungen. Kernenergie als Wegweiser, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1975, S. 541-564.
- Heiner, Ronald A: Origin of Predictable Behaviour: Further Modelling and Applications, in: *The American Economic Review* 75/2 (1985), S. 391-396.
- The Origin of Predictable Behaviour, in: *The American Economic Review* 73/4 (1983), S. 560-595.
- Kaufmann, Franz-Xaver: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchung zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart: Enke <sup>2</sup>1973.

- Kluge, Friedrich: *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, Berlin/New York: de Gruyter <sup>21</sup>1975.
- Knight, Frank Hyneman: *Risk, Uncertainty and Profit*, Chicago: University of Chicago Press <sup>2</sup>1965 [1921].
- Krüger, Jens/Ruß-Mohl, Stephan (Hg.): *Risikokommunikation. Technikakzeptanz, Medien und Kommunikationsrisiken*, Berlin: edition sigma 1991.
- Kunz, Volker: *Rational Choice*, Frankfurt/M.: Campus 2004.
- Latour, Bruno: *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*, Berlin: Akademie 1995.
- Luhmann, Niklas: *Soziologie des Risikos*, Berlin/New York: de Gruyter 1991.
- Risiko und Gefahr, in: ders.: *Soziologische Aufklärung 5: Konstruktivistische Perspektiven*, Opladen: Westdt. Verlag 1990, S. 131-170.
- Lundgren, Regina/McMakin, Andrea: *Risk Communication. A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*, Chichester/Oxford: Wiley-Interscience <sup>3</sup>2008.
- March, James G./Simon, Herbert A.: *Organisations*, New York 1958.
- Metzner, Andreas: *Die Tücken der Objekte. Über die Risiken der Gesellschaft und ihre Wirklichkeit*, Frankfurt/M.: Campus 2002.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich: *Das kommunistische Manifest* (MEW Bd. 4), Berlin: Dietz 1972 [1848].
- Möller, Hans: Sicherheit und eigenverantwortliche Vorsorge, in: Achinger, Hans et al. (Hg.): *Wo ist Sicherheit? Eine Vortragsreihe*, Stuttgart: Kröner 1960, S. 23-36.
- Morgan, M. Granger/Fischhoff, Baruch/Bostrom, Ann/Atman, Cynthia J.: *Risk Communication. A mental models approach*, New York: Cambridge UP 2002.
- Parsons, Talcott: Health, uncertainty and the action structure, in: Seymour Fiddle (Hg.): *Uncertainty. Behavioural and Social Dimensions*, New York: Praeger 1980, S. 145-163.
- Perrow, Charles: *Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik*, Frankfurt/M.: Campus 1987 [engl. 1984].
- Porter, Theodore M.: *The Rise of Statistical Thinking 1820-1900*, Princeton: Princeton UP 1986.
- Reichenbach, Hans: *Wahrscheinlichkeitslehre. Eine Untersuchung über die logischen und mathematischen Grundlagen der Wahrscheinlichkeitsrechnung*, Leiden: Sijthoff 1935.
- Renn, Ortwin/Schweizer, Pia-Johanna/Dreyer, Marion/Klinke, Andreas: *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*, München: Oekom 2007.

- Rowe, William D.: Ansätze und Methoden der Risikoforschung, in: Krohn, Wolfgang/Krücken, Georg (Hg.): *Riskante Technologien: Reflexion und Regulation*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1993, S. 45-78.
- Sofsky, Wolfgang: *Das Prinzip Sicherheit*, Frankfurt/M.: Fischer 2005.
- Starr, Chauncey: Social Benefit versus Technological Risk. What is our society willing to pay for safety?, in: *Science* 165 (1969), S. 1232-1238 (dt. Übers. in: G. Bechmann (Hg.): *Risiko und Gesellschaft*, Opladen: Westdt. Verlag 1993, S. 3-25).
- Toulmin, Stephen: *Cosmopolis: The hidden agenda of modernity*, New York: Free Press 1990.
- Traufetter, Gerald: *Intuition. Die Weisheit der Gefühle*, Reinbek: Rowohlt 2009.
- Wartofsky, Marx W.: Risk, Relativism and Rationality, in: Covello, Vincent T./ Menkes, Joshua /Mumpower, Jeryl (Hg.): *Risk Evaluation and Management*, New York/London: Plenum Press 1986, S. 131-154.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr <sup>5</sup>1980 [1922].
- Vom inneren Beruf zur Wissenschaft, in: Winkelmann, J. (Hg.): *Max Weber. Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart: Kröner 1968 [1919], S. 311-340.
- Wiedemann, Peter M./Mertens, Johannes: Sozialpsychologische Risikoforschung, in: *Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis* 14/3 (2005), S. 38-45.
- Wiesenthal, Helmut: Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, in: *Zeitschrift für Soziologie* 16 (1987), S. 434-449.
- Wiesenthal, Helmut: *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*, Köln: MPIFG Discussion Paper 1990.
- Wildavsky, Aaron et al.: Risk, Safety and Capitalism. Symposium, in: *Society* 27/1 (1989).
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: *Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken*, Berlin/Heidelberg/New York: Springer 1998.
- Wohlrab-Sahr, Monika: *Biographische Unsicherheit. Formen weiblicher Identität in der ›reflexiven Moderne‹. Das Beispiel der Zeitarbeiterinnen*, Opladen: Leske & Budrich 1993.
- Zinn, Jens (Hg.): Biography, Risk and Uncertainty, in: *FQS* 11/1 (2010) (<http://www.qualitatived-research.net/index.php/fqs/issue/view/33>)
- Zweig, Stefan: *Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers*, Düsseldorf/Zürich: Artemis & Winkler 2002 [1944].



# **Vom Risikomanagement zu *Risk* Governance: Neue Steuerungsmodelle zur Handhabung komplexer Risiken**

---

ORTWIN RENN/MARION DREYER

## **1. Einleitung**

Umweltkatastrophen – wie der Chemieunfall in Seveso, Waldschäden und die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl – haben seit den 1970er Jahren drastisch die Reichweite von unerwarteten Nebenfolgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen vor Augen geführt. Sie veränderten unser Risikobewusstsein und machten deutlich, dass ein erweitertes Risikomanagement erforderlich ist, das über die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der zu erwartenden Schadenshöhe eines Ereignisses hinausreicht.

Vor allem die verantwortlichen Regulierungsbehörden sehen sich zunehmend mit der Forderung konfrontiert, nicht nur wissenschaftlich-technische Aspekte sondern auch gesellschaftliche Werte und Anliegen in der Risikobearbeitung zu berücksichtigen und sind unter Handlungsdruck gestellt. Die Suche nach Wegen für einen effektiven und sozial verträglichen Umgang mit Risiken wirft eine Reihe von Fragen auf, die für Risikoforschung wie auch Regulierungspraxis in den letzten zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen haben. Dazu gehören folgende Fragen: Welche wesentlichen Schritte sollte der Gesamtprozess der Risikobehandlung enthalten, um sicherzustellen, dass wissenschaftliche, aber auch ökonomische, soziale und kulturelle Aspekte angemessene Berücksichtigung finden? Wie kann gewährleistet werden, dass Risiken unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte rational, fair und trans-

parent bewertet werden? Welche Maßnahmen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass Wissens- und Entscheidungsträger ihre Urteile über das, was evident bzw. politisch erforderlich oder wünschenswert ist, in einen wechselseitigen Austausch einbringen können? Wie kann gewährleistet werden, dass Interessensgruppen und Vertreter der (unorganisierten) Öffentlichkeit in einer Weise am Risikosteuerungsprozess beteiligt werden, die demokratisch geboten und der effektiven Behandlung des Risikos dienlich ist?

Im vorliegenden Beitrag wird in Ausschnitten ein Konzept der Risikosteuerung vorgestellt, dessen Anliegen es ist, Orientierung dafür zu geben, wie auf diese grundsätzlichen Fragen geantwortet werden kann. Dieser Prototypus einer Risikosteuerungskette wurde im Rahmen der Forschungsaktivitäten des *International Risk Governance Council* (IRGC) in Genf entworfen und seine Anwendbarkeit seit seiner Veröffentlichung in 2005<sup>1</sup> in Bezug auf verschiedene Bereiche analysiert und diskutiert.<sup>2</sup>

Es ist offensichtlich, dass kein Konzept der Risikosteuerung den Besonderheiten aller möglichen Anwendungsfelder gerecht werden kann. Mit dem IRGC-Konzept verbindet sich vielmehr der Anspruch, für eine Vielzahl von Risiken eine grobe konzeptionelle Orientierung in Bezug auf die wesentlichen Elemente des Risikosteuerungsprozesses leisten zu können. Zu diesen Risiken gehören physikalische Agenzien (wie z.B. Lärm), chemische Agenzien (z.B. Umweltschadstoffe), biologische Agenzien (z.B. Viren), Naturkatastrophen (z.B. Erdbeben), sozial-kommunikative Gefahren (z.B. Terrorismus) und multiple Gefahren (d.h. wenn mehrere Gefahren gleichzeitig auf den gleichen Empfänger einwirken). Das IRGC-Konzept wurde nicht für die Bearbeitung von finanziellen, ökonomischen, kulturellen, psychologischen oder anderen nicht-physikalischen Risiken entwickelt, aber unter der Annahme, dass einige der Leitlinien auch auf diese Risiken Anwendung finden könnten.

Im vorliegenden Beitrag werden die wesentlichen Elemente des Konzepts näher beleuchtet. Zunächst wird die Aktualität des Risikokonzeptes erläutert (Kap. 2), dann die Grundstruktur des *Risk Governance*-Ansatzes erklärt (Kap. 3). Im vierten Kapitel geht es um die Verfahren, die es ermöglichen sollen, die Anliegen und Präferenzen der Bevölkerung in Bezug auf ein Risiko in die Risikosteuerung zu integrieren. Wie ein Austausch und eine Abstimmung an den Schnittstellen von Risikoabschätzung und Risikomanagement zu fördern und strukturell zu verankern sind, gibt Kap. 5 wieder. Kap. 6 unterbreitet einen Vorschlag, wie

---

1 IRGC 2005.

2 Renn/Walker: *Global Risk Governance*; Renn: *Risk Governance*; Dreyer/Renn: *Food Safety Governance*.

Interessensgruppen und Vertreter der breiten Öffentlichkeit an der Risikosteuerung zu beteiligen sind. Im letzten Kapitel (7) werden einige Schlussfolgerungen gezogen.

## 2. Risiko in gesellschaftlicher Perspektive

Risiken beruhen auf dem Spannungsverhältnis zwischen unabwendbarem Schicksal und Eigenverantwortung. Erst wenn die Zukunft als vom Menschen zumindest teilweise beeinflussbar angesehen wird, ist es möglich, Gefahren zu vermeiden oder deren Konsequenzen zu mildern.<sup>3</sup> Somit setzt die Beschäftigung mit Risiko ein Mindestmaß an Gestaltbarkeit der Zukunft und damit Vermeidbarkeit von unerwünschten Ereignissen durch vorsorgendes Handeln voraus. Als solches beruht das Risikokonzept maßgeblich auf der Annahme, dass Risiken mentale Konstrukte, also Produkte des menschlichen Geistes sind.<sup>4</sup> Risiken entstehen wie andere sinnbezogene Konzepte auch als Bestandteil menschlicher Erfahrung im Alltagshandeln.<sup>5</sup> Demnach gilt: »Risks are created and selected by human actors.«<sup>6</sup> Im Gegensatz zur konstruktivistischen Sichtweise von Risiken als mentale Vorstellung sind die Auswirkungen des Schadensfalls real und intersubjektiv nachprüfbar. Diese Manifestationen von Risiken sind in dem Sinne wirklich, als dass Menschen, Umwelt oder Güter, die Menschen wertschätzen, zu Schaden kommen. Schadensfälle erlangen aber erst in dem Maße Einfluss auf die soziale Welt, wie über sie kommuniziert wird und sie Eingang in die kognitive Wahrnehmung von Individuen finden.<sup>7</sup>

Die während des Kommunikationsprozesses gestalteten Interpretationen des Schadensfalls wirken dann wieder auf die Erfassung und Bestimmung des Risikos zurück. Risiken beruhen somit zum einen auf der Erfahrung und mentalen Verarbeitung von physischen Schäden, zum anderen werden sie von kognitiven Prozessen gesteuert, die auf der Fähigkeit zum kontingenten Denken und Planen (d.h. in alternativen Zukunftsentwürfen) sowie der Verknüpfung von Erfahrungswissen und Pro-

---

3 Ewald: Der Vorsorgestaat.

4 Wynn: Risk and Social Learning; Hannigan: Environmental Sociology, S. 92ff.; Jasanoff: The Songlines of Risk, S. 139; Jasanoff: Ordering Knowledge, Oding Society.

5 Vgl. Berger/Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, S. 36ff.

6 IRGC 2005, S. 4.

7 Luhmann: Ökologische Kommunikation; Luhmann: Grenzwerte der ökologischen Politik, S. 205.

jektion aufbauen.<sup>8</sup> Diese Eigenschaft von Risiken, nicht nur ein Spiegelbild von im Zeitablauf erwartbaren Schäden zu schaffen, sondern auch eine selektive und kulturell gefärbte Interpretation und Bewertung von kontingenten Abläufen von Schadensfolgen in Folge sozialer Kommunikationsprozesse vorzunehmen, stellt eine besondere Herausforderung für die Erfassung und das Management von Risiken dar.

Die beiden konstitutiven Merkmale von Risiko sind die erwarteten Konsequenzen einer Handlung oder eines Ereignisses und die Unsicherheit ihres Eintreffens. Inwieweit diese Konsequenzen positiv oder negativ beurteilt werden, ist dabei eine Frage der subjektiven Bewertung. Aus diesem Grunde haben eine Reihe von Ökonomen und Soziologen vorgeschlagen, Risiken neutral als Möglichkeit von ungewissen Folgen eines Ereignisses oder einer Handlung zu definieren, ohne Bezug darauf, ob die Konsequenzen positiv oder negativ zu beurteilen sind.<sup>9</sup> Für die folgende Analyse haben wir jedoch einen engeren Risikobegriff gewählt, d.h. wir beschränken uns auf ungewisse Konsequenzen von Ereignissen oder Handlungen, die direkt oder indirekt zu Beeinträchtigungen von Leben, Gesundheit und Umwelt beitragen. Allerdings können diese »physischen« Risiken wiederum Auslöser für wirtschaftliche, soziale, politische und psychische Risiken werden, die von der OECD als »systemische« Risiken bezeichnet werden.<sup>10</sup>

Risiko erweist sich in den verschiedenen Disziplinen als ein ausgesprochen schillernder Begriff. Die Berechnung von Risiken als Funktion von Eintrittswahrscheinlichkeiten bzw. relativen Häufigkeiten und dem dazu korrespondierenden Schadensumfang gehört ohne Zweifel in die Domäne der Naturwissenschaften, Medizin und angewandten Mathematik sowie deren Anwendung in Sicherheitstechnik und Versicherungswesen. Die Reaktionen der Menschen auf riskante Situationen sind wiederum zentraler Untersuchungsgegenstand der Psychologie, Anthropologie und der Sozialwissenschaften. Wie Organisationen, Steuerungssysteme und ganze Gesellschaften Risiken regeln und institutionelle Verfahren der Regulierung ausbilden, wird von den Disziplinen der Politikwissenschaft, der Rechtskunde und der Soziologie näher analysiert. Um zu entscheiden, welche Maßnahmen zur Risikoreduktion angebracht und effizient sind, geben die Wirtschaftswissenschaften Anleitung. Die Umsetzung der Maßnahmen in aktive Sicherheitssysteme setzt wiederum Kenntnisse der Ingenieurwissenschaften, der Ergonomie und der Organisationslehre voraus. Kurzum, es gibt keine Disziplin, die nicht zum The-

---

8 Renn et. al.: Risiko, S. 20.

9 Rosa: *Metatheoretical Foundation for Post-Normal Risk*; Eisenführ/Weber: *Rationales Entscheiden*, S. 207.

10 OECD: *Emerging Systemic Risks*; Renn/Keil: *Systemische Risiken*.

ma Risiko direkt angesprochen wäre. Darüber hinaus ist Risiko sowohl ein spannendes theoretisches Thema, das bis in die Grundlagen der Philosophie und der Anthropologie hineinreicht, wie auch ein zutiefst praktisches Anliegen, denn der richtige Umgang mit Risiken kann Menschenleben retten, Krankheiten verhindern und unser Leben sicherer machen.

Nicht ohne Grund hat der bekannte Soziologe Ulrich Beck unsere moderne Gesellschaft als »Risikogesellschaft«<sup>11</sup> bezeichnet, denn das Thema Risiko hat in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung eine erstaunliche Karriere gemacht. Obwohl Gefährdungen der menschlichen Gesundheit und der Umwelt durch natürliche oder technische Ereignisse zu allen Zeiten bestanden haben, ist Risiko erst in jüngster Zeit zu einem Dauerbrenner der aktuellen Debatte um Technik, Lebensstil und Moderne geworden. Mit der Verbesserung der Prognosefähigkeit und der zunehmenden moralischen Selbstverpflichtung der modernen Gesellschaft, Risiken zu begrenzen, wachsen die Ansprüche der Bürger an gesellschaftliche Gruppen und vor allem an politische Entscheidungsträger, die Zukunft aktiv zu gestalten und antizipativ auf mögliche Gefährdungen durch die natürliche und technische Umwelt zu reagieren. Sicherheit gegen zukünftige Gefahren und vorausschauendes Risikomanagement sind daher zentrale Anliegen nahezu aller Bevölkerungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>12</sup>

### **3. Das Vier-Phasen Konzept der Risikosteuerung**

Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, hat der *International Risk Governance Council* (IRGC) im Jahre 2005 einen Prototyp einer Risiko-regulierungskette (*Risk Governance Cycle*) entworfen. Ausgehend von einer Analyse von rund 50 offiziellen Dokumenten zu Risikoanalyse, Risikobewertung und Risikomanagement wurde ein vierstufiges Verfahren entwickelt, das alle wesentlichen Aspekte eines effektiven und gegenüber den Anliegen der Öffentlichkeit sensiblen Umgangs mit Risiken umfasst. Ziel der IRGC-Veröffentlichung war zum einen, die oft verwirrenden Begrifflichkeiten in der Erforschung und Regulierung von Risiken in ein konsistentes terminologisches Gerüst zu bringen und zum anderen eine Art Evaluierungsinstrument für eine vollständige, effektive, effiziente und sozial verträgliche Steuerung von Risiken privaten und öf-

---

11 Beck: Risikogesellschaft.

12 Zwick/Renn: Wahrnehmung und Bewertung von Technik.

fentlichen Institutionen zur Risikoabschätzung und zum Risikomanagement zur Verfügung zu stellen.<sup>13</sup>

Die vier Phasen des IRGC Risikosteuerungsmodells sind in Abb. 1 veranschaulicht. An erster Stelle steht das sogenannte *Pre-Assessment*, im Deutschen auch oft Vorphase<sup>14</sup> genannt. In dieser Vorphase geht es um die Rahmenbedingungen für die Risikoabschätzung und die Risikobewertung. Im Vordergrund steht dabei das *Framing*, also die begriffliche Eingrenzung des betrachteten Risikos

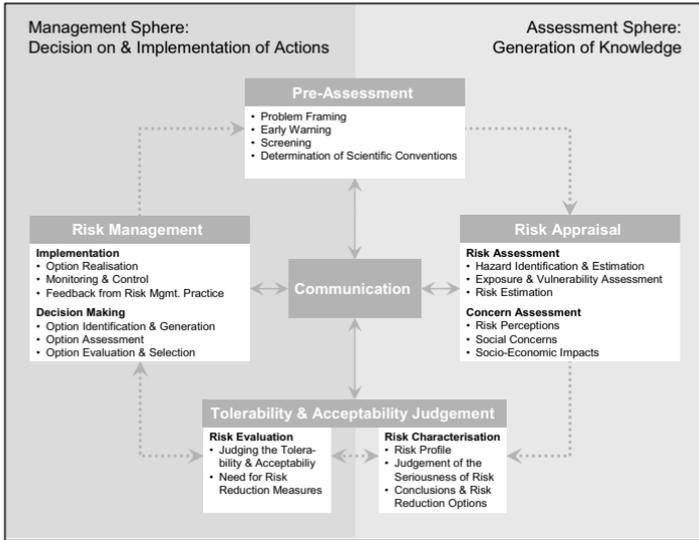


Abb. 1: IRGC Risk Governance Framework; Quelle: IRGC

und damit verbunden die Festlegung der jeweils gültigen Kontextbedingungen und der Erfassungsgrenzen.<sup>15</sup> Das *Framing* legt fest, ob ein Phänomen überhaupt als Risiko erfasst werden soll und, wenn ja, welche kausalen Wirkungsketten näher betrachtet werden und welche Tatbestände mit integriert bzw. ausgeschlossen werden sollen.<sup>16</sup> So macht es einen Unterschied, ob ein Risiko, etwa der Verzehr von funktionellen Lebensmitteln, die neben ihrem Nährwert zusätzliche positive Funktionen

13 IRGC 2005, S. 17.

14 Ad hoc Kommission: »Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung [...]«.

15 IRGC 2005, S. 24f.

16 Tversky/Kahneman: The framing of decisions; van der Sluijs et al.: RIVM/MNP. Guidance for Uncertainty Assessment and Communication; Goodwin & Wright: Decision Analysis.

im menschlichen Organismus erfüllen sollen, aus der Sicht der Landwirte, der Nahrungsmittelindustrie, der Verbraucher oder der Umweltschützer wahrgenommen und bewertet wird. Neben dem *Framing* sind in dieser Vorphase noch weitere wichtige Funktionen enthalten:<sup>17</sup>

- Institutionelle Verfahren bereitzustellen, um Risiken frühzeitig zu erkennen und mögliche Fehlentwicklungen an die Institutionen des Risikomanagements zu melden;
- allgemein gültige Richtlinien (*terms of reference*) aufzustellen, damit bereits im Vorfeld ein konsistentes und nachvollziehbares Verfahren der Risikobehandlung festgelegt werden kann;
- ein *Screening* durchzuführen, um Risiken vorab zu charakterisieren und die für dieses Risiko notwendigen Methoden und Verfahrensschritte der wissenschaftlichen Analyse festzulegen;
- die wissenschaftlichen Verfahren, Methoden und Techniken zu spezifizieren, die zur Charakterisierung des Risikos eingesetzt werden sollen; sowie
- bei einer Vielzahl von zur Charakterisierung oder zur Regulierung anstehenden Risiken eine Prioritätensetzung vorzunehmen und diese nachvollziehbar zu begründen; dabei ist die Dringlichkeit nach den Kriterien intrinsisches Gefährdungspotenzial der *Noxe (hazard)*, Expositionsmöglichkeiten (wie viele sind bis zu welchem Maß betroffen?) sowie soziale Konflikträchtigkeit des Risikos zu beurteilen.

Diese Aufgaben werden in den meisten Fällen im Rahmen der Risikoabschätzung oder in informellen Vorgesprächen geklärt. Für einen transparenten und nachvollziehbaren Umgang mit Risiken ist aber eine Institutionalisierung der Vorphase mit eigenen organisatorischen Strukturen und Verfahren wichtig. Nur so können konsistente Vorgehensweisen über die verschiedenen Risikobereiche hinaus verwirklicht und Möglichkeiten und Grenzen des jeweils vereinbarten Programms zur Risikocharakterisierung und zum Risikomanagement ausgelotet wie auch kommuniziert werden.

Die zweite Phase im Modell des IRGC ist dann der wissenschaftlichen Erfassung der Risiken (*risk appraisal*) gewidmet. Dabei wird zwischen der Risikoabschätzung (*risk assessment*) und der Risikowahrnehmung (*concern assessment*) unterschieden.<sup>18</sup> Auf Grundlage dieser Unterscheidung sollen die physischen Risiken wie auch die mit dem Risiko verbundenen Anliegen der Bevölkerung nach den besten wissenschaftli-

---

17 IRGC 2005, S. 24ff.; Ad hoc Kommission: »Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung [...]«; Renn: Risk Governance, S. 48.

18 IRGC 2005, S. 26ff.

chen Methoden analysiert und, wo möglich, quantifiziert werden. Die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Diagnose können dann später in die Risikobewertung einfließen.

Sobald alle wichtigen Daten zu den möglichen Auswirkungen der als riskant betrachteten Produkte oder Aktivitäten gesammelt sind, müssen diese interpretiert, zusammengefasst und bewertet werden. Nach dem IRGC-Modell geschieht dies in den Schritten Risikocharakterisierung und Risikobewertung.<sup>19</sup> In dieser Phase geht es vorrangig um die Frage nach der Akzeptabilität des betrachteten Risikos. Ist der Nutzen das Risiko wert? Wie viel Unsicherheit ist man bereit zu tolerieren, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen? Sachurteile und Werturteile fließen in dieser Phase zusammen: Je kontroverser das Risiko ist, desto schwieriger ist die Auflösung von Zielkonflikten (*trade-offs*). Am Ende dieses Prozesses steht ein Urteil über die Akzeptabilität bzw. Tolerierbarkeit von Risiken.<sup>20</sup>

Die vierte und letzte Phase betrifft das Risikomanagement. Dort geht es um die Entwicklung und Auswahl von Maßnahmen, um ein nicht tolerierbares Risiko zu vermeiden bzw. so weit zu reduzieren, dass es als akzeptabel angesehen werden kann.<sup>21</sup> Der IRGC setzt hier auf entscheidungsanalytische Methoden zur Maßnahmenauswahl.

Alle vier Phasen sind durch eine intensive Risikokommunikation geprägt. Anders als dies noch in älteren Anleitungen zur Risikobehandlung empfohlen wird,<sup>22</sup> sieht der IRGC Risikokommunikation als einen kontinuierlich verlaufenden Prozess an, der von der Vorphase bis zum Risikomanagement andauert.<sup>23</sup> Dies ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht nahezu trivial, aber lange Zeit herrschte die Auffassung vor, dass erst dann über Risiken kommuniziert werden sollte, wenn die Vorphase und die Phase der Risikoabschätzung abgeschlossen seien. Inzwischen ist aber hier über alle Risikobereiche und wissenschaftlichen Disziplinen hinweg die Einsicht gewachsen, dass frühzeitige und umfassende Kommunikation über Risiken nicht nur ein demokratisches Postulat darstellt, sondern auch den Managementprozess funktional bereichert und nicht erschwert.<sup>24</sup>

---

19 Ebd., S. 36ff.

20 Fairman: What makes tolerability of risk work?; Renn: Risk Governance, S. 149ff.

21 IRGC 2005, S. 40ff.

22 Etwa National Research Council 1983: Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health; und 1989: Improving Risk Communication.

23 IRGC 2005, S. 54ff.

24 Lundgreen: Risk Communication; Stern/Fineberg: Understanding Risk.

#### **4. Erfassung von Risikowahrnehmung und der Anliegen betroffener und interessierter Gruppen (*Concern Assessment*)**

Im Unterschied zum konventionellen Verständnis von Risikosteuerung weist das IRGC-Konzept nicht nur den Natur- und Technikwissenschaften, sondern auch den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften eine Rolle in der wissenschaftlichen Erfassung des Risikos zu. Die Risikoerfassung ist als ein zweistufiger Prozess konzipiert: Zunächst erstellen Natur- und Technikwissenschaftler eine bestmögliche Abschätzung des physikalischen Schadens, den eine Risikoquelle hervorrufen könnte. Dann ist die Expertise von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern gefragt, um die Kern- und Streitpunkte festzustellen und zu analysieren, die Interessensgruppen, Individuen oder die Gesellschaft als Ganze mit einem bestimmten Risiko verbinden. Für diesen Zweck steht ein ganzes Repertoire von Methoden zur Verfügung, wie etwa Umfragetechniken, Fokusgruppen, ökonometrische Analyse, makroökonomische Modellierung oder strukturierte Anhörungen mit Interessensvertretern.

Für die Analyse der individuellen und gesellschaftlichen Sicht auf ein gegebenes Risiko kann vor allem auf die Erkenntnisse, Konzepte und Methoden der Risikowahrnehmungsforschung zurückgegriffen werden. Der Einschluss von Risikowahrnehmungen in die wissenschaftliche Risikoerfassung baut auf der Grundüberzeugung auf, dass Dimensionen der intuitiven Risikowahrnehmung legitime Elemente einer rationalen Risikobewertung sind und daher in die Risikobewertung einfließen müssen. Zu den Aspekten, die in der intuitiven Wahrnehmung eine wichtige Rolle spielen, gehören verschiedene Begleitumstände der Risikosituation wie etwa die Verteilung des Risikos auf verschiedene Bevölkerungsgruppen, das Vorhandensein institutioneller Kontrollmöglichkeiten und das Maß, in dem Risiken durch freiwillige Vereinbarung übernommen werden. Diese Wahrnehmungsmuster reflektieren handlungsleitende Präferenzen und bestimmen Vorstellungen von einem guten und sicheren Leben. Auch wenn Risikowahrnehmungen im Einzelfall durch Fehlschlüsse zustande gekommen sind, spiegeln sie doch Anliegen und Wertdimensionen wider. Auf diese Anliegen muss die Risikobewertung dem IRGC-Modell zu Folge eingehen.

Es ist ein zentrales Element dieses Konzepts, dass die Frage der Akzeptanz eines Risikos nach Maßgabe der errechneten Risikohöhe und der empirisch ermittelten individuellen und gesellschaftlichen Wahrnehmungsmuster und der Anliegen betroffener und interessierter Gruppen zu bewerten ist.

Zentral für die Erfassung und Bewertung von Risiken im IRGC-Modell ist zudem die Integration von drei risikoimmanenten Dimensionen: Komplexität, Unsicherheit und Ambiguität. Viele der in der Literatur angesprochenen Risikoprobleme lassen sich auf diese drei Dimensionen zurückführen.<sup>25</sup> Sie stehen quer zu den Kernkomponenten des Risikos wie Wahrscheinlichkeit und Schadensausmaß.

Zunächst soll auf das Problem der Komplexität eingegangen werden.<sup>26</sup> »Komplex« bedeutet, dass zwischen Ursache und Wirkung viele intervenierende Größen wirksam sind, die diese Beziehung entweder verstärken oder abschwächen, so dass man aus der beobachteten Wirkung nicht ohne Weiteres rückschließen kann, welche Ursachen dafür verantwortlich sind. Komplexität verweist auf Kausalzusammenhänge, die nur schwer zu identifizieren und zu quantifizieren sind. Grund hierfür können interaktive Effekte zwischen einer Vielzahl an ursächlichen Faktoren sein, z.B. mehrfache Synergien oder lange Verzögerungszeiten zwischen Ursachen und Wirkungen. Diese komplexen Zusammenhänge erfordern besonders anspruchsvolle wissenschaftliche Untersuchungen, da die Ursache-Wirkungs-Beziehungen weder evident noch direkt beobachtbar sind. Im Fall von nicht-linearen Beziehungen, die auch durch probabilistische Techniken nicht mehr adäquat erfasst werden können, entsteht aus Komplexität Unbestimmtheit.

Das zweite wesentliche Element jeder wissenschaftlichen Risikoabschätzung betrifft den Grad der Unsicherheit.<sup>27</sup> Die meisten Risikoabschätzungen beruhen darauf, dass es nur selten deterministische, d.h. festgelegte Ursache-Wirkungsketten in der Natur der Gefährdungen gibt. Gleiche oder ähnliche Expositionen können bei unterschiedlichen Individuen zu einer Vielzahl von höchst unterschiedlichen Reaktionen führen. Die Unsicherheit umfasst zum einen Messfehler (z.B. durch die Extrapolation von Daten aus Tierexperimenten auf den Menschen) und die Variation von individuellen Expositionsreaktionen. Zum anderen bezieht sie sich auf Unbestimmtheit und Nicht-Wissen, das daraus resultieren kann, dass Messungen nicht möglich sind oder Wirkungen gezielt nur in bestimmten Systemgrenzen analysiert und damit systemübergreifende, externe Einflüsse und Wirkungen außer Acht gelassen werden.<sup>28</sup>

---

25 Vgl. dazu besonders Kleinwelfonder: Der Risikodiskurs; Bonß: Die Rückkehr der Unsicherheit; van Asselt: Perspectives on Uncertainty and Risk; IRGC 2005, S. 29ff.

26 Klinke/Renn: A New Approach to Risk Evaluation; IRGC 2005.

27 Morgan/Henrion: Uncertainty; van Asselt: Perspectives on Uncertainty and Risk.

28 Renn: Risk Governance, 75f.

Sodann kommt als dritte Komponente der Bereich der Ambiguität hinzu. Ambiguität bezeichnet die Tatsache, dass die möglichen Konsequenzen eines Risikos von unterschiedlichen Gruppen völlig unterschiedlich bewertet werden, gleichgültig wie wahrscheinlich oder unwahrscheinlich sie sein mögen.<sup>29</sup> Ambiguität verweist auf die Variabilität von Risikointerpretationen. Es gibt nicht nur die eine (legitime) Deutung, auch nicht unter Bezug auf identische Daten. In der Regel sind Risikokontroversen wissenschaftliche Auseinandersetzungen um adäquate Messverfahren oder Grenzwertfunktionen. In ihrem Kern sind sie aber zugleich politisch-moralische Debatten über die Frage, was die entsprechenden Expositionen für die menschliche Gesundheit und den Umweltschutz bedeuten und ob diese gesellschaftlich akzeptabel sind. Ambiguität bezieht sich auf zwei Aspekte: Interpretation und normative Implikation. Die interpretative Ambiguität bezieht sich auf die Pluralität von Deutungen einer unbestrittenen Datenlage. Verschiedenartige Interpretationen fußen auf pluralen Interessen- und Wertstrukturen.

Um interpretative Ambiguität zu verdeutlichen, kann man auf das Beispiel der grünen Gentechnik verweisen. Wenige Forscher würden behaupten, dass man durch den Genuss dieser Lebensmittel ernsthaft krank würde. Es besteht auch wenig Unsicherheit über die Gesundheitsfolgen der Ernährung mit gentechnisch modifizierten Pflanzen. Es herrscht aber ein erbitterter Streit darüber, ob gentechnisch veränderte Lebensmittel notwendig seien, ob sie ein soziales Bedürfnis deckten, ob sie die Hybris des Menschen, alles nach eigenem Gutdünken zu gestalten, anstacheln würden, ob *Genfood* ins eigene Lebensbild bzw. ins eigene Weltbild passe, kurzum, ob man solche Lebensmittel aus grundsätzlichen, lebensweltlichen oder ethischen Gründen ablehnen müsse.<sup>30</sup>

Komplexität, Unsicherheit und Ambiguität sind in dem IRGC Modell die wesentlichen Stellgrößen, um sowohl die wissenschaftliche Erfassung des Risikos und der Risikowahrnehmung anzuleiten als auch die Auswahl der Managementstrategien zum Umgang mit Risiken zu erleichtern. Sie dienen als analytische Werkzeuge, um eine Vielzahl von Risiken und Situationen zu ordnen und zu bewerten.

---

29 Stirling: Risk at a Turning Point?; Klinke/Renn: A New Approach to Risk Evaluation; IRGC 2005, S. 30.

30 Hampel: Public Understanding of Genetic Engineering.

## 5. Gegenseitige Abstimmung an den Schnittstellen von Risikoabschätzung und Risikomanagement

In den letzten 15 bis 20 Jahren hat bei Institutionen der Politikberatung wie auch der Risikoregulierung zunehmend die Auffassung Verbreitung gefunden, dass eine klare funktionale Trennung zwischen Risikoabschätzung, die primär ein wissenschaftlich geleiteter Prozess ist, und Risikomanagement, das in erheblichem Maße von politisch gesellschaftlichen Aspekten mitbestimmt wird, erforderlich ist. So soll verhindert werden, dass die wissenschaftliche Risikoabschätzung auf eine unangemessene Weise mit ökonomischen, technischen, sozialen und politischen Abwägungsaspekten des Risikomanagements vermengt wird.<sup>31</sup> Das Risiko-steuerungskonzept des IRGC beinhaltet gleichzeitig eine funktionale Trennung zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement wie auch eine enge inhaltliche Kooperation mit Rückkopplung.<sup>32</sup>

Diese gegenseitige Abstimmung ist besonders wichtig bei der Problemrahmung in der Vorphase und im Prozess der Risikobewertung. Diese beiden Aufgaben bilden die Schnittstellen zwischen Abschätzung und Management. In ihrer Durchführung fließen Sach- und Werturteile zusammen. Wichtige Fragen sind dabei, ob es sich bei einer gegebenen Problematik überhaupt um ein Risiko handelt und falls dies positiv beantwortet wird, welche Schutzgüter und Schutzziele berücksichtigt werden sollen, und wie der Prozess der Risikosteuerung durch gesellschaftliche Werte sowie durch bereits bestehendes Risikowissen angeleitet werden kann. Die Risikobewertung, d.h. die Beurteilung der Akzeptabilität und Tolerabilität eines Risikos, erfordert ein gutes Verständnis von Evidenzen, Ungewissheiten und Nicht-Wissen als auch eine ausgeprägte Beurteilungskompetenz, um zwischen Risiko, Nutzen und anderen relevanten Einflusskategorien abwägen und zu einem ausgewogenen Urteil kommen zu können. Da bei der Problemrahmung und der Risikobewertung Sach- und Werturteile gleichermaßen von Bedeutung sind, ist im IRGC-Konzept hier eine enge Kooperation von Risikoabschätzung und Risikomanagement vorgesehen.

In der bestehenden Regulierungspraxis werden diese beiden Aufgaben in den meisten Fällen im Rahmen der Risikoabschätzung oder in informellen Vorgesprächen geklärt. Für einen transparenten und nachvollziehbaren Umgang mit Risiken ist aber eine Institutionalisierung der Problemrahmung (als Element der Vorphase) sowie der Risikobewer-

---

31 Vgl. Ad hoc Kommission: »Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung [...]«.

32 IRGC 2005, S. 65.

tung mit eigenen organisatorischen Strukturen und Verfahren wichtig. Nur so können klarere Verantwortlichkeiten und eine größere Transparenz für diese Schnittstellen-Aktivitäten geschaffen werden, d.h. dafür wie (oftmals umstrittene) politisch-ökonomische Interessen, sozio-kulturelle Werte und unterschiedliche Wissensbehauptungen in Steuerungsergebnisse einfließen. Gleichzeitig bleibt die funktionale Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement gewährleistet.

## **6. Strukturierte Beteiligung von Interessensgruppen und Öffentlichkeit**

Das IRGC-Modell vertritt ein inklusives Konzept von Risikosteuerung. Dieses Konzept basiert auf der Überzeugung, dass Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft alle einen Beitrag zum Steuerungsprozess leisten können und sollten.<sup>33</sup> Der Zweck der Beteiligung ist bezogen auf die vier Stufen des Steuerungsprozesses. Auf der Vorstufe dient Beteiligung dazu, Problemverständnisse einzuholen und einen Konsens über die weitere Vorgehensweise herbeizuführen; in der Phase der wissenschaftlichen Risikoerfassung hat Beteiligung den Zweck, weitreichend systematisches wie auch erfahrungsbasiertes und alltagsbezogenes Wissen einzubeziehen; Beteiligung in der Phase der Risikobewertung dient der Rückkopplung von sozialen Präferenzen und der sozialen und ethischen Bewertung durch betroffene und interessierte Gruppen; im Risikomanagement hat Beteiligung schließlich den Zweck, bei der Abklärung und Abwägung der positiven und negativen Wirkungen von Maßnahmen und an der systematischen Beobachtung der Wirkung der Maßnahmen (*Monitoring*) mitzuwirken.

Es gehört inzwischen zum Standardrepertoire offizieller Bekundungen zur Risikosteuerung, dass man den Wert und die Notwendigkeit von ›Partizipation‹, ›offenem Dialog‹ und ›Einbezug verschiedener Zielgruppen‹ anerkennt. Für die Praxis besteht aber nach wie vor große Unklarheit darüber, wie Beteiligung konkret organisiert werden kann, vor allem so, dass einer wesentlichen Rahmenbedingung Rechnung getragen wird: der Knappheit von Ressourcen (Geld und Zeit), von Behörden und Entscheidungsträger auf der einen Seite und der interessierten und betroffenen Gruppen und der breiten Bevölkerung auf der anderen Seite.

Das Konzept einer strukturierten Beteiligung des IRGC stützt sich auf eine Kategorisierung von risikobezogenem Wissen (und wird schema-

---

33 IRGC 2005, S. 49ff.

tisiert veranschaulicht im sogenannten »risk management escalator«<sup>34</sup>). Diese dient dazu, Ausmaß und Art der Beteiligung auf das jeweilige Risikoproblem zuzuschneiden. Dabei wird auf die drei Kategorien Komplexität, Unsicherheit und Ambiguität zurückgegriffen. Die Charakterisierung eines Risikos bestimmt sich danach durch den Schwierigkeitsgrad, eine Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen einer Risikoquelle und den möglichen Konsequenzen herzustellen, die Verlässlichkeit dieser Beziehung und dem Ausmaß der Kontroverse darüber, was das Risiko für die Betroffenen tatsächlich bedeutet und welche Werte für die Entscheidung darüber herangezogen werden sollen, ob Handlungsbedarf besteht. Tendenziell erfordert ein hoher Grad an Komplexität, Ungewissheit und/oder Ambiguität auch ein aufwändigeres Programm der Beteiligung. Risikoprobleme, die hier nur geringe Ausprägungen zeigen, können aber im »Routineverfahren« behandelt werden, ohne weitreichende Beteiligungsverfahren. In den Fällen, in denen eine hohe Ambiguität gegeben ist, d.h. ein Risiko sehr unterschiedlich interpretiert und in seiner Akzeptabilität bewertet wird, sieht das IRGC-Konzept neben dem Einbezug direkt betroffener Gruppen auch die Beteiligung von Vertretern der allgemeinen, nicht-organisierten Öffentlichkeit vor; in diesen stark wertbezogenen Debatten und Abstimmungen haben auch sie einen Beitrag zu leisten.

## 7. Schlussfolgerungen

Das IRGC-Modell, das in diesem Beitrag in Auszügen skizziert wurde, bezieht die physischen wie auch die gesellschaftlichen Dimensionen von Risiko in die Risikosteuerung ein. Bei den systematisch angewandten Kriterien für die Abschätzung, Bewertung und das Management von Risiken dominierten in den bisherigen Modellen der Risikosteuerung weitgehend technische und wissenschaftliche Faktoren. Das IRGC-Konzept erweitert diese Kriterien um gesellschaftliche Werte, Anliegen und Wahrnehmungen. Diese sind häufig genauso wichtig für die Ermittlung, das Verständnis und das Management von Risiken und müssen daher mit berücksichtigt werden. Nur so kann ein effektiver und sozialverträglicher Umgang mit Risiken ermöglicht werden. Für die Anwendung dieses erweiterten Kriterienkatalogs im Rahmen der zweistufigen wissenschaftlichen Risikoerfassung (*risk assessment, concern assessment*) ist es erforderlich, technische, naturwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Risikoansätze zu integrieren.

---

34 Ebd., S. 51ff.

Die Problemrahmung und die Risikobewertung sind Aufgaben, die sich an der Schnittstelle von Risikoabschätzung und Risikomanagement befinden, an der für den Gesamtsteuerungsprozess bedeutsame Sach- und Werturteile miteinander verknüpft werden. Um die Durchführung dieser wesentlichen Aufgaben transparent und nachvollziehbar zu gestalten und Verantwortlichkeiten hierfür klar zu definieren, ist es notwendig, die klassischen Hauptphasen ›Abschätzung‹ und ›Management‹ durch die beiden Stufen ›Vorphase‹ (mit Problemrahmung) und ›Risikobewertung‹ zu ergänzen und diese Stufen mit eigenen Verfahren und Strukturen auszustatten, die eine Kooperation von Risikoabschätzung und Risikomanagement ermöglichen.

Der Einbezug von interessierten und betroffenen Gruppen und Vertretern der Öffentlichkeit, der nach Steuerungsphase und Risiko(wissens-)attributen maßgeschneidert ist, trägt dazu bei, Beteiligung inhaltlich und formal rational, demokratisch und ressourceneffizient zu gestalten.

## Literatur

- Ad hoc Kommission: *›Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland.‹ Abschlussbericht der Risikokommission* (Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), Salzgitter: Bundesamt für Strahlenschutz 2003.
- Beck, Ulrich. *Risikogesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1986.
- Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt/M.: Fischer<sup>20</sup>2004.
- Bonß, Wolfgang: Die Rückkehr der Unsicherheit. Zur gesellschaftstheoretischen Bedeutung des Risikobegriffs, in: Banse, Gerhard (Hg.): *Risikoforschung zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität. Von der Illusion der Sicherheit zum Umgang mit Unsicherheit*, Berlin: Edition Sigma 1996, S. 166-184.
- Dreyer, Marion/Renn, Ortwin (Hg.): *Food Safety Governance. Integrating Science, Precaution and Public Involvement* [Risk, Governance and Society, vol. 15], Berlin/Heidelberg: Springer 2009.
- Vos, Ellen/Wendler, Frank: Legal and Institutional Aspects of the General Framework, in: Dreyer, Marion/Renn, Ortwin (Hg.): *Food Safety Governance. Integrating Science, Precaution and Public Involvement*

- [Risk, Governance and Society, vol. 15], Berlin/Heidelberg: Springer 2009, S. 83-109.
- Eisenführ, Franz/Weber, Martin: *Rationales Entscheiden*, Heidelberg/Berlin: Springer 2003.
- Ewald, Francois: *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1993.
- Fairman, Robyn: What makes tolerability of risk work? Exploring the limitations of its applicability to other risk fields, in: Boulder, Frédéric/Slavin, David/Löfstedt, Ragnar E. (Hg.): *The Tolerability of Risk. A New Framework for Risk Management*, London: Earthscan 2007, S. 19-136.
- Goodwin, Paul/Wright, George: *Decision Analysis for Management Judgement*, London: Wiley 2004.
- Hampel, Jürgen: Public Understanding of Genetic Engineering, in: Glasner, Peter E. (Hg.): *Reconfiguring Nature. Issues and Debates in the New Genetics*, Aldershot/Burlington: Ashton 2004, S. 29-55.
- Hannigan, John: *Environmental Sociology. A Social Constructivist Perspective*, Camden/New York: Routledge 1995.
- IRGC 2005: *White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach* [White Paper no. 1], by Ortwin Renn with Annexes by Peter Graham, Geneva: International Risk Governance Council (IRGC) 2005.
- Jasanoff, Sheila: Ordering Knowledge, Ordering Society, in: dies. (Hg.): *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, London: Routledge 2004 S. 31-54.
- The Songlines of Risk. Environmental Values, in: *Special Issue: Risk* 8/2 (1999), S. 135-152.
- Kleinwellfonder, Birgit: *Der Risikodiskurs: Die gesellschaftliche Inszenierung von Risiko*, Opladen: Westdt. Verlag 1995.
- Klinke, Andreas/Renn, Ortwin: A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Management, in: *Risk Analysis* 22/6(2002), S. 1071-1994.
- Luhmann, Niklas: Grenzwerte der ökologischen Politik. Eine Form von Risikomanagement, in: Hiller, Petra/Krücken, Georg (Hg.): *Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1997, S. 195-221.
- *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?*, Opladen: Westdt. Verlag 1986.
- Lundgren, Regina E.: *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*, Columbus/Ohio: Battelle Press 1994.

- Morgan, Millett Granger/Henrion, Max: *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge UP 1990.
- National Research Council 1989: *Improving Risk Communication*, National Academy of Sciences, Washington/D.C.: National Academy Press 1989.
- 1983: *Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health. Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. National Academy of Sciences, Washington/D.C.: National Academy Press 1983.
- OECD: *Emerging Systemic Risks. Final Report to the OECD Futures Project*, Paris: OECD Press 2003.
- Renn, Ortwin: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, London: Earthscan 2008.
- Renn, Ortwin/Schweizer, Pia J./Dreyer, Marion/Klinke, Andreas: *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*, München: oekom 2007.
- Renn, Ortwin/Walker, Katherine D. (Hg.): *Global Risk Governance. Concept and Practice Using the IRGC Framework* [International Risk Governance Council Bookseries 1], Dordrecht: Springer 2008.
- Renn, Ortwin/Keil, Florian: Systemische Risiken: Versuch einer Charakterisierung, in: *GALA – Ökologische Perspektiven für Wirtschaft und Gesellschaft* 4/17 (2008), S. 349-354.
- Rosa, Eugene A.: Metatheoretical Foundations for Post-Normal Risk, in: *Journal of Risk Research* 1/1 (1998), S. 15-44.
- Stern, Paul C./Fineberg, Harvey V.: *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*, Washington/D.C.: National Research Council 1996.
- Stirling, Andrew: Risk at a Turning Point?, in: *Journal of Risk Research* 1/2 (1998), S. 97-109.
- Tversky, Amos/Kahnemann, Daniel: The framing of decisions and the psychology of choice, in: *Science*, 211 (1981), S. 453-458.
- van Asselt, Marjolein B.A.: *Perspectives on Uncertainty and Risk. The PRIMA Approach to Decision Support*, Dordrecht/Boston: Kluwer Academic Publisher 2000.
- van der Sluijs, Jeronen P./Janssen, Peter H.M./Petersen, Arthur C./Kloprogge, Penny/Risbey, James S./Tuinstra, Willemijn/Ravetz, Jerome R.: *RIVM/MNP Guidance for Uncertainty Assessment and Communication: Tool Catalogue for Uncertainty Assessment. Report No. NWS-E-2004-37*, Utrecht/Bilthoven: Copernicus Institute for Sustainable Development and Innovation and Netherlands Environmental Assessment Agency 2004.

- Wynne, Brian: Risk and Social Learning. Reification to Engagement, in: Krimsky, Sheldon/Golding, Donimic (Hg.): *Social Theories of Risk*, Westport: Praeger 1992, S. 275-297.
- Zwick, Michael M./Renn, Ortwin: *Wahrnehmung und Bewertung von Technik in Baden-Württemberg [Präsentation]*, Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg 1998.

## **Zur Genealogie des Nicht-Kriegs. Ein Epochenwandel in der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung**

---

NIELS WERBER

Es ist nicht unbemerkt geblieben, dass der damalige Bundesminister der Verteidigung, Dr. Franz Josef Jung, anlässlich der Trauerfeier für die am 20. Oktober 2008 in Afghanistan im Einsatz getöteten Soldaten der Bundeswehr am 24. Oktober 2008 in Zweibrücken in seiner Ansprache ein Wort verwendet hat, das bislang tunlichst vermieden worden ist: »gefallen«. Die beiden Fallschirmjäger, so Jung, seien »im Einsatz für den Frieden in Afghanistan gefallen«. Der Minister erklärt weiter: »Der hinterhältige Anschlag in Kunduz, bei dem Stabsunteroffizier Patrick Behlke und Stabsgefreiter Roman Schmidt gefallen sind, erfüllt uns mit großer Trauer.« Und abschließend: »Ich verneige mich in Dankbarkeit und Anerkennung vor den Toten, die für unser Land im Einsatz für den Frieden gefallen sind.«<sup>1</sup> Von »Gefallenen« ist in den Verlautbarungen des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr gewöhnlich nur die Rede gewesen, wenn es um Kriegsgräberfürsorge und Denkmäler aus alten Zeiten ging. Die Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland dagegen hatten bislang keine Gefallenen zu beklagen, obgleich seit Jahren *Transall*-Maschinen tote Soldaten aus den Einsatzgebieten »out of area« nach Hause fliegen. Denn ihre Soldaten sind eben, so Jung noch anlässlich einer Trauerfeier am 23. Mai 2007 in Köln, »Opfer eines grausamen Selbstmordanschlages« geworden, bei dem sie »ums Leben gekommen sind, weil sie sich aktiv für eine bessere und friedliche Zu-

---

1 Zit. n. BMVg: Im Einsatz für den Frieden gefallen.

kunft Afghanistans eingesetzt und zur Sicherheit unseres eigenen Landes beigetragen haben«. Die Soldaten »kamen ums Leben«, eine Formulierung, die auch für Opfer von Verkehrsunfällen, Flugzeugabstürzen, Unwettern, Erbeben, Schneebrettern oder Überdosierungen passende Verwendung findet. Das Verteidigungsministerium hatte das für derartige unmilitärischen Risiken völlig unangemessene Wort »gefallen« bisher vermieden, weil es »üblicherweise dem Krieg zugeordnet werde und die Bundeswehr sich nicht im Krieg befinde«.<sup>2</sup> Kein Krieg, keine Gefallenen – und doch sind tote Soldaten zu betrauern, die gezielt und mit Waffengewalt getötet worden sind. Verteidigungsministerium und Bundeswehr benennen dementsprechend die Täter als »Mörder«<sup>3</sup>, was den unkriegerischen Status der Sache erneut betont, denn Kombattanten im Krieg sind grundsätzlich keine Mörder, und Töten von feindlichen Soldaten ist ihr gutes Recht.

Bis zum 20. Oktober 2008 ist kein Angehöriger der Bundeswehr in Afghanistan »gefallen«, denn diese befand sich ja auch gar nicht im Krieg, sondern in einem »Stabilisierungseinsatz«, so Jung am 3. September 2008 in Berlin, als Teil einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe, der *International Security Assistance Force* (ISAF). Und diese mit schwerstem militärischen Gerät ausgestattete Truppe führt in Afghanistan keinen Krieg, sondern assistiert bei der Herstellung von »Ruhe, Sicherheit und Ordnung«, »providing security and law and order«, wie es wörtlich in der Resolution des UN-Sicherheitsrates 1510 vom 13. Oktober 2003 heißt. Für Kriegsführung hat die Bundeswehr in Afghanistan gar kein völkerrechtliches Mandat, kein Wunder, dass Jung bis zum 24. Oktober es sorgfältig vermieden hat, auch nur mit einem Wort anzudeuten, es könne sich anders verhalten. Dass allerdings durch die geschickte Wortwahl allein sich die Verhältnisse in Afghanistan verbessern lassen, die der Bundeswehrverband seit einiger Zeit hartnäckig mit dem Begriff »Krieg« bezeichnet, ist zweifelhaft.<sup>4</sup> Übrigens folgt aus der Behauptung von Oberst Bernhard Gertz, die Nicht-Kriegs-Rhetorik des Verteidigungsministeriums »verschleierte« die »Wahrheit«<sup>5</sup>, keinesfalls, dass in Afghanistan, wenn schon nicht Nicht-Krieg, dann eben Krieg herrsche. Dass diese duale Logik, entweder Krieg oder kein Krieg, nicht mehr greift und dies gravierende Veränderungen nicht nur für den Staat und sein Militär, sondern für die Gesellschaft und ihre Konstruktionen von Sicherheit und Risiko anzeigt, sind die beiden zentralen Thesen meines Beitrages.

---

2 FAZ vom 25.10.2008, S. 4.

3 Zit. n. BMVg: Krisenherd Nah-/Mittelost.

4 FAZ vom 04.09.2008, S. 2.

5 FAZ vom 04.09.2008, S. 2.

## Nicht-Krieg als Friede

Der soeben skizzierte Streit um Worte gibt zumindest einen Hinweis darauf, dass die Hobbes'sche Gewissheit, das Gegenteil des Krieges sei der Frieden, problematisch geworden ist.<sup>6</sup> Diese nachgerade *klassische* Tradition, Krieg und Frieden zu bestimmen, führe ich hier kurz an, um später die Auflösungssemantik dieser Differenz ins Auge zu fassen. »Die Zeit aber, in der kein Krieg herrscht, heißt Frieden.« definiert Thomas Hobbes im 13. Kapitel des *Leviathan*.<sup>7</sup> Die Begriffe Krieg und Frieden schließen sich gegenseitig aus und sind gerade dadurch eindeutig bestimmt: entweder Krieg oder Frieden, entweder zu Hause oder im Feld. Auch Carl von Clausewitz hat den Krieg auf den Frieden als seinen Zweck bezogen.<sup>8</sup> In der im westfälischen Frieden gestifteten Ordnung souveräner Territorialstaaten gilt, schreibt ein Clausewitz-Kenner, »dass es *kein* Drittes zwischen Krieg und Frieden geben kann.« Diese binäre Logik des »tertium non datur«,<sup>9</sup> dies weiß man natürlich seit Jahren, bestimmt zwar heute noch das Völkerrecht, aber nicht mehr die geopolitische Lage.<sup>10</sup> Das Militär hat sich auf die neue, transklassische Lage längst eingestellt. Ein entsprechendes US-Programm der *Joint Chiefs of Staff* heißt *Military Operations Other than War*. Und diese militärischen Nicht-Kriegsaktionen »may involve elements of both combat and noncombat operations in peacetime, conflict, and war situations.«<sup>11</sup> Das Militär kämpft in Operationen »other than war« auch im Frieden. Die Begriffe Krieg und Frieden scheinen hier ihren Sinn verloren zu haben.

Dennoch hat gerade die Hobbes'sche Definition noch immer ein großes Gewicht. Der Politologe Ernst-Otto Czempiel etwa, der als Doyen der deutschen Friedensforschung gilt, hat in seiner 1998 erschienenen Monographie *Friedensstrategien*, Hobbes' Definition ausdrücklich gerühmt und sich in die Kontinuität eines »negativen Friedensbegriffs« gestellt, der »den Frieden als Nicht-Krieg definiert.«<sup>12</sup> Czempiel betont den »logischen«, letztlich also substanzlosen Charakter dieser Definition und behauptet dann: Hätte sich dieser »negative« Friedensbegriff »je selbst ernst genommen«, dann hätte man längst die in ihm schlummern- den weitreichenden wie begrüßenswerten »Konsequenzen« entdeckt, die darin bestünden, den Krieg nicht nur für den Moment zu vermeiden,

6 Hobbes: Grundzüge der Philosophie, S. 87.

7 Hobbes: *Leviathan*, S. 115.

8 Clausewitz: *Vom Kriege*, S. 127.

9 Herberg-Rothe: *Der Krieg*, S. 29.

10 Crevelde: *Die Zukunft des Krieges*; Kaldor: *Neue und alte Kriege*.

11 US-JCS: *Joint Doctrine*, S. 9.

12 Czempiel: *Friedensstrategien*, S. 45.

sondern »ihn auf Dauer durch nicht-kriegerische Konfliktlösungsformen zu ersetzen«. <sup>13</sup> Der Nicht-Krieg schafft den Krieg ab.

»Was heißt Nicht-Krieg anderes als die permanente Absenz organisierter militärischer Gewaltanwendung? Sie ist nicht identisch mit der zeitweisen Vermeidung des Krieges, sondern schließt seine Vorbereitung, die Bereitschaft zum Kriege aus.« <sup>14</sup>

Czempiel führt hier das Kunststück vor, aus einem Friedensbegriff, der aus der binären Logik der Unterscheidung von Krieg und Frieden abgeleitet wird, den Krieg gänzlich zu vertilgen und dies dann auch noch explizit mit dem Verweis auf Hobbes zu rechtfertigen. Der Nicht-Krieg ist also der Friede. Was dies für die Weltpolitik bedeutet, macht Czempiel klar, wenn er den »Ost-West-Konflikt bis 1990« als Nicht-Krieg anführt und Europa nach 1945 logisch konsequent als »Friedenszone« bezeichnet. <sup>15</sup> Der »Krieg«, so schreibt er weiter, sei in dieser »Region« sogar »als Perspektive verschwunden«. <sup>16</sup> Felix Europa! Selbst den »kalten Krieg« sieht Czempiel als »Nicht-Krieg« und findet in diesem Schritt von der heißen militärischen Auseinandersetzung zur bloßen »Abschreckung« bereits einen Beleg für einen weltgeschichtlichen »Trend« zu einem kooperativen Friedensreich. <sup>17</sup> Beginnt seine Studie mit der Ausfaltung der Negationen des Krieges, so schließt sie mit der Feststellung: »Es herrscht Friede.« <sup>18</sup>

## **Nicht-Krieg als Parasit der Differenz von Krieg und Frieden**

Es gehört zu den Merkwürdigkeiten dieses Buches über den Frieden, dass es ausgerechnet Carl Schmitt anführt, dessen Theorie der »Hegung« des Krieges, ich zitiere, »dem Frieden als Nicht-Krieg zweifellos zugekte« gekommen sei. <sup>19</sup> Nicht einmal das Gegenteil ist richtig, denn Carl

---

13 Ebd.

14 Ebd., S. 45.

15 Ebd., S. 47.

16 Ebd., S. 47.

17 Ebd., S. 65.

18 Ebd., S. 242. Und zwar ein Friede, den Schmitt unpolitisch nennen würde, weil er nicht auf die Möglichkeit einer politischen Feindschaft bezogen ist. Dass dieser unpolitische Friede von der Ausbreitung von Handel und Kommunikation unterstützt, wenn nicht hervorgebracht werden soll, passt zu Schmitts These von der dominanten Rolle der Gesellschaft in den Visionen einer friedlichen Weltgemeinschaft, die den Staat faktisch abschafft.

19 Czempiel: Friedensstrategien, S. 89.

Schmitts Kategorie des Nicht-Kriegs bricht aus der dualen Logik von Krieg und Frieden aus. Den »Frieden als Nicht-Krieg« hat er übrigens für eine Trostlosigkeit gehalten, denn dieser Nicht-Krieg schließt »blutige Kämpfe« zwischen erbitterten Gegnern, ausgetragen mit modernsten Waffen und auf Kosten vieler Toter, nicht aus.<sup>20</sup> Zu behaupten, dass die Bevölkerungen in Afghanistan oder im Irak, im Libanon oder in Israel, im Kongo oder im Sudan zur Zeit im Frieden lebten, weil dort kein Krieg stattfindet, wäre die sicher unbeabsichtigt zynische Pointe des »negativen« Friedensbegriffs von Ernst-Otto Czempiel. Carl Schmitt dagegen hat als erster auf den Parasiten der Unterscheidung von Krieg und Frieden hingewiesen und das von diesem Dual ausgeschlossene Dritte dann »Nicht-Krieg« genannt. *Diesen* Begriff halte ich für hilfreich, um die gegenwärtige Lage zu beschreiben.

Was ist gemeint: Der Nicht-Krieg ist *kein Krieg*, weil es sich im völkerrechtlichen Sinne und in den Verlautbarungen der nichtkriegführenden Parteien um »bewaffnete Aktionen« handelt, um »Rechtsverwirklichung, Exekution, Sanktion«, um humanitäre Interventionen und Sicherheitseinsätze in »Fällen äußerster humanitärer Notlagen«<sup>21</sup>, wie man heute sagt. Und dieser Nicht-Krieg ist, ganz anders als Czempiel meint, *alles andere als der Frieden*, weil tatsächlich tödliche Gefechte zwischen erbitterten Feinden stattfinden.<sup>22</sup> Eine »Luftwaffe« legt Bombenteppiche<sup>23</sup>, beobachtet Schmitt, dennoch wird die »Bezeichnung des Krieges« zur Beschreibung dieser militärischen Aktion »vorsichtig vermieden«.<sup>24</sup> Dass der Nicht-Krieg kein Frieden ist, mag von selbst einleuchten, aber warum soll es sich bei Aktionen gegen ganze »Bevölkerungen«, auf die »Bomben abgeworfen werden«, »selbstverständlich« nicht um »Krieg« handeln, sondern eben um einen »Nicht-Krieg«?<sup>25</sup> Carl Schmitt sieht den Grund dafür in der international verbreiteten Praxis, der bekämpften Seite das Recht zum Krieg abzusprechen und umgekehrt den eigenen Maßnahmen den Status von humanitären Interventionen, Polizeiaktionen oder Befriedungen zuzusprechen, was alle Gegenwehr »auf der unge-rechten Seite zu einem rechts- und morallosen Widerstand von Schädlingen, Unruhestiftern, Piraten und Gangstern macht«,<sup>26</sup> heute würde man von Mördern, War-Lords, extremistischen Milizen, terroristischen Verbänden, Separatisten, Banditen oder Aufständischen sprechen. Das

20 Schmitt: Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, S. 1.

21 Byers: Kriegsrecht, S. 99.

22 Schmitt: Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, S. 1.

23 Ebd., S. 43.

24 Ebd., S. 1.

25 Ebd., S. 1.

26 Ebd., S. 43.

Problem, wie der Bundeswehreinsatz in Afghanistan zu nennen sei, ist also nicht neu. »Es sind grausame Repressalien möglich«, schreibt Schmitt im Jahre 1932 mit Blick auf eine Reihe von Nicht-Kriegen,

»menschentöterische Beschießungen, sogar blutige Kämpfe und Schlachten: das alles ist nicht Krieg im juristischen Sinne, der Friede, auf den die gequälte Menschheit mit Sehnsucht wartet, ist ihr längst beschieden; sie hat es nur, mangels juristischen Scharfsinns, nicht bemerkt.«<sup>27</sup>

Dies klingt nach Etikettenschwindel, den ausgerechnet Schmitt als Anwalt der »gequälten Menschheit« endlich aufdeckt. Aber als bloße Fortsetzung des Krieges mit denselben Mitteln wäre das Problem des Nicht-Krieges meiner Meinung nach missverstanden. Was Schmitt beobachtet, übrigens schon mit Blick auf die globale und massenmediale Dimension des Problems, und dann aber als rhetorische Strategie scharfsinniger Juristen verkennt, ist die gesellschaftliche Dimension des Problems, die Folgen, nicht nur für den souveränen Territorialstaat, sondern für das, was Soziologen »Weltgesellschaft«<sup>28</sup> nennen.

Schmitts Nicht-Krieg ist der Parasit der Unterscheidung von Krieg und Frieden, ja, der Parasit des Begriffs des Politischen, der bekanntlich bei Schmitt mit »klassischen« Unterscheidungen in eins fällt. »Das Klassische«, lautet die klassische Definition Schmitts im »Begriff des Politischen«,

»ist die Möglichkeit eindeutiger, klarer Unterscheidungen. Innen und Außen, Krieg und Frieden, während des Krieges Militär und Zivil, Neutralität oder Nicht-Neutralität, alles das ist erkennbar getrennt und wird nicht absichtlich verwischt.«<sup>29</sup>

Alles andere wäre für Schmitt Beliebigkeit, Occasionalismus, Auflösung der sachlichen Gegensätze und Unterschiede, kurz: »politische Romantik«.<sup>30</sup> Gegen diese Entdifferenzierungen hält Schmitt an der Möglichkeit der »Unterscheidung von Freund und Feind« und letztlich auch von Krieg und Frieden fest, selbst in seinem Buch vom »Partisanen«, das vom ungehegten, fessellosen, irregulären Krieg handelt.<sup>31</sup> Doch Schmitt

---

27 Schmitt: Völkerrechtliche Formen, S. 184-203, S. 201.

28 Luhmann: Weltgesellschaft, S. 51-71; Münch: Globale Dynamik; Stichweh: Weltgesellschaft.

29 Schmitt: Begriff des Politischen, S. 11; vgl. Schmitt: Theorie des Partisanen, S. 16. Vergleiche hier die ähnliche Passage über das »klassische Kriegesrecht«.

30 Schmitt: Politische Romantik, S. 21-23.

31 Vgl. Schmitt: Theorie des Partisanen, S. 94.

wünscht sich mehr das Festhalten an einem in seinem Sinne »klassischen« Begriff des Politischen, als dass er Argumente dafür anführen könnte, die klassischen Unterscheidungen spielten noch tatsächlich eine Rolle. »Es wäre nicht gut«, schreibt er im letzten Satz des »Nomos der Erde«, wenn es so ist, wie es ist.<sup>32</sup> Und am Ende der »Theorie des Partisanen« heißt es resigniert: »Der Theoretiker kann nicht mehr tun als die Begriffe wahren und die Dinge beim Namen nennen.«<sup>33</sup> Dass er Gefahr läuft, an Begriffen festzuhalten, die der Realität der Gesellschaft nicht mehr entsprechen, ist dem Katechonten gleich. Den hellsichtigen gesellschaftlichen Implikationen seiner Überlegungen zum Nicht-Krieg geht Schmitt selbst nicht nach. Sie würden ihn zu der Einsicht führen, dass das Ende des Staates und das Ende seiner klassischen Unterscheidungen noch nicht das Ende des Politischen bedeutet. Denn was Schmitt beobachtet hat, ist letztlich eine gouvernementale, polizeiliche, für- und vorsorgliche, überwachende, präventive und intervenierende Gesellschaft, die überall auf der Welt Nicht-Kriege führt. Nicht souveräne Staaten treten gegeneinander zum Nicht-Krieg an, vielmehr wird, wie sein hochaktuelles Wort vom »police bombing« als »Polizeiaktion gegen Störenfriede«<sup>34</sup> belegt, unsicheres Territorium beruhigt und entstört. Genau dies gehört zur aktuellen Agenda der UN und anderer Organisationen. Was Schmitt aufgrund seiner Fixiertheit auf den Staat und seinen Begriff des Politischen nicht sieht oder sehen will, ist die strukturelle Veränderung der Weltgesellschaft, die in die Epoche des Nicht-Kriegs eintritt.

### **Holismus. Global Policing**

Die kleinen Kriege oder »Kleinkriege«, die für die handelnden Staaten und internationalen Organisationen »überhaupt keine Kriege mehr«<sup>35</sup> sind, sind Sache einer weltweit intervenierenden Polizei geworden.<sup>36</sup> Die UN sprechen heute von »global policing«. Der amtierende *Assistant Secretary-General for Rule of Law and Security Institutions* Dmitry Titov hat die in mehrfacher Hinsicht globale Mission der UN so erläutert.<sup>37</sup> Zum einen würden entsprechende Kräfte aufgebaut für Zeiten »of unprecedented demand for peacekeepers in general and global policing in

32 Vgl. Schmitt: *Nomos der Erde*, S. 299.

33 Vgl. Schmitt: *Theorie des Partisanen*, S. 96.

34 Schmitt: *Nomos der Erde*, S. 299.

35 Schmitt: *Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*, S. 48.

36 Schmitt: *Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*, S. 42.

37 UN News Service: *Top UN Rule of Law*. Die französische Umschreibung der Aufgabe lautet: »pour opérations de maintien de la paix chargé de l'état de droit«.

particular«. Sie sollen wann und wo auch immer Ruhe, Sicherheit und Ordnung wiederherstellen. In den Worten des Generalsekretärs der UNO geht es um das »rétablissement de l'autorité de l'État et de l'ordre public«. <sup>38</sup> »Global policing« ist aber nicht nur hinsichtlich der Raumdimension global, sondern auch in der Zeit-, Sach- und Sozialdimension. Die UN reagieren damit auf den »growing global demand [...] to develop an holistic approach to the rule of law by incorporating all aspects«. Diesen, im UN-Jargon gesprochen, »holistischen« und »globalen« Aspekt und seine präventive wie nachhaltige Umsetzung betonen aber nicht nur die UNO, sondern etwa auch die US-Streitkräfte. Um ein prominentes Beispiel zu wählen. David Petraeus, ein in Princeton promovierter Politologe, West Point Absolvent und General der US-Army (CENTCOM), und James Mattis, Absolvent der Washington State University, der Naval War School und General der US-Marines, haben in ihrer gemeinsam verfassten, im Juni 2006 veröffentlichten, umfassenden Studie über globale Aufstandsbekämpfung, <sup>39</sup> dargelegt, dass erstens der Feind heutzutage als transnationales Netzwerk verstanden werden müsse und dass zweitens dieser überall, jederzeit und in vielfacher Gestalt auftauchende Gegner seinerseits nur von einem global operationsfähigem Netzwerk bekämpft werden könne, das alle Knoten des feindlichen Netzes auf allen Ebenen und in allen Formen attackieren müsse: militärisch, ökonomisch, politisch, präventiv, nachhaltig etc. »Defeating such an enemy requires a similarly globalized response to deal with the array of linked resources and conflicts that sustain it.« <sup>40</sup> Die Teams vor Ort, die an diesen Operationen teilnehmen, überschreiten die Grenzen der Waffengattungen und des Militärischen überhaupt. Es handelt sich um *Hybride*. <sup>41</sup> Petraeus und Mattis zählen die für die neuen Aufgaben zu verknüpfenden Akteure auf:

»[M]ilitary personnel, diplomats, police, politicians, humanitarian aid workers, contractors, and local leaders [...] dismounted infantry, human intelligence, language specialists, military police, civil affairs, engineers, medical units, logistical support, legal affairs, and contracting elements.« <sup>42</sup>

Dieses *Field Manual* ist kein überspanntes Produkt von ehrgeizigen Analysten, sondern setzt eine grundsätzliche Strategie der gesamten Streitkräfte um. Der am 1. Februar 2006 verabschiedete *National Milita-*

---

38 UN: Communiqué de presse AG/10316.

39 Petraeus/Mattis: Counterinsurgency.

40 Petraeus/Mattis: Counterinsurgency, Kap. 1-4. (Da es keine regulären Seitenangaben gibt, wird die Zitierweise nach Kapitel und Seite des Kapitels übernommen, also 1-4 oder 2-4.)

41 Vgl. Arquilla/Ronfeldt: Swarming, S. 54ff.

42 Petraeus/Mattis: Counterinsurgency, Kap. 2-4.

ry *Strategic Plan for the War on Terrorism* der *US Joint Chiefs of Staff* stellt lapidar fest: »The enemy is a transnational movement«<sup>43</sup> und schlussfolgert: »Thus, victory requires a worldwide, continuous, and comprehensive effort to create a global environment inhospitable to violent extremists and all who support them.«<sup>44</sup> Die ganze Erde soll in einer weltweiten, ununterbrochenen Bemühung in eine Umgebung verwandelt werden, in der es keine transnationalen Terrornetzwerke und ihre Unterstützer mehr geben kann. Dazu ist keine Armee eines Staates dieser Welt in der Lage, auch die US-Armee nicht. Denn für dieses *global policing* benötigt man die Fähigkeit, zu jeder Zeit an jedem Punkt der Erde jeden möglichen Knoten und jede mögliche Verbindung zwischen ihnen zu attackieren, handele es sich um zivile oder militärische, materielle oder immaterielle, politische oder ökonomische, logistische oder nachrichtentechnische Elemente. Man benötigt, das ist die These, die der strategischen Planung des Nicht-Kriegs zugrunde liegt, keine Armee im »klassischen« Sinne, sondern ein Netzwerk, das, so Petraeus und Mattis, »zivile und militärische«, »politische, soziale und ökonomische Programme« integriert, um mit hybriden Mitteln an verschiedensten Orten die Elemente, die Verknüpfungsmöglichkeiten und Reproduktionsfähigkeiten der transnationalen Terror- und Aufstands-Schwärme zu schwächen oder zu eliminieren.<sup>45</sup> Die Welt, in der diese Netzwerke und Schwärme operieren, lässt sich mit den klassischen Unterscheidungen von Krieg und Frieden, Innen- und Außenpolitik, Front und Etappe, privat und öffentlich, zivil und militärisch oder politisch und ökonomisch nicht länger beschreiben. Es ist, aus der Sicht der zitierten Akteure, die Welt einer aus transnationalen, distribuierten Netzwerken bestehenden Gesellschaft. *Die Selbstbeschreibung der Gesellschaft hat sich hier fundamental verändert.* Es ist nicht länger die funktionsdifferenzierte Weltgesellschaft der Systemtheorie, nicht länger die Moderne der Arbeitsteilung, nicht länger eine von der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft geprägte Ordnung. Vielmehr weist die neue Realität der Gesellschaft, in den Worten von Petraeus und Mattis, die »connectivity and fluidity of a network«<sup>46</sup> auf. Diese Gesellschaft ist mit den vertrauten »westfälischen« Unterscheidungen nicht mehr zu fassen. Das holistische, inklusive, netzwerkförmige, globale Projekt der *Counterinsurgency* löst aber nicht nur die von Schmitt aufgezählten »klassischen« Differenzen des Politischen

43 US Joint Chiefs of Staff: *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, S. 4.

44 US Joint Chiefs of Staff: *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, S. 23.

45 Petraeus/Mattis: *Counterinsurgency*, Kap. 2-4.

46 Petraeus/Mattis: *Counterinsurgency*, Kap. E-6.

auf, etwa Kombattant und Zivillist, Front und Etappe, Militär und Polizei, Innen und Außen, Staat und Gesellschaft, sondern auch die Differenzierungen zwischen Funktionssystemen wie Wirtschaft, Politik, Erziehung, Medien, Gesundheit und Logistik und ihren Organisationen und Akteuren. Die US-Streitkräfte, deren Vernetzung mit allen Arten von Akteuren bereits angeführt worden ist, verschreiben sich programmatisch der »good governance« als »key requirement«:<sup>47</sup>

»Necessary activities include the following:

- 518 Security activities (military and police isolating the insurgency as part of public safety).
- 519 Establishing and enforcing the rule of law.
- 520 Public administration.
- 521 Justice (judiciary system, prosecutor/defense representation, and corrections).
- 522 Property records and control.
- 523 Public finance.
- 524 Civil information.
- 525 Historical, cultural, and recreational services.
- 526 Electoral process for representative government.
- 527 Disaster preparedness and response.«

Das Wissen, was vor Ort zu tun sei, entstammt der »network analysis«.<sup>48</sup> Deren Begriffe und Methoden, wie sie etwa hierzulande vom gerade eröffneten *Internationalen Kolleg für Kulturtechnikforschung und Medienphilosophie der Bauhaus Universität Weimar* erforscht werden, prägen bereits seit einem Jahrzehnt die Curricula der amerikanischen Kriegsschulen und bilden das wissenschaftliche Rückrat der Expertisen von Petraeus und Mattis. Umgekehrt verwundert es denn nicht, wenn einer der wichtigsten Protagonisten der Netzwerkanalyse, Bruno Latour, nicht nur den Anfang einer neuen Gesellschaft verkündet,<sup>49</sup> sondern auch die Überforderung ihrer alten Form, und dies nahezu mit den selben Worten, mit denen die Generäle die Notwendigkeit eines neuen strategischen Paradigmas begründen. Latour stellt am 27. November 2007 während eines Vortrags in Den Haag fest:

»Never was the State so busy, so overburdened than now. Everyday we discover to our great dismay more elements to take into account and to throw into the melting pot of public life, instead of less. Not only law and order, not only commerce and war, not only industry and class struggles, not only city life and

---

47 Petraeus/Mattis: Counterinsurgency, Kap. 5-47.

48 Petraeus/Mattis: Counterinsurgency: 3-137ff.

49 Latour: Neue Soziologie.

health, but also, or so it seems, the entire environment [...] the entire *Umwelt*.«<sup>50</sup>

Diese Allzuständigkeit würde den alten Staat der politischen Theorie, den Staat in der Perspektive von »law, sociology, economics, cybernetics, system theory«<sup>51</sup> in der Tat überfordern. Um Recht und Ordnung, Kommerz und Krieg, Industrie und die soziale Frage, Gesundheit und Öffentlichkeit, um die gesamte »politische Ökologie«<sup>52</sup> kümmert sich ein »anderer« Staat, ein *Commonwealth*,<sup>53</sup> der seine Akteure und Agenten »versammelt« zur gemeinsamen Anstrengung einer »distributed cognition«. <sup>54</sup> In der niederländischen Agentur des *Rijkswaterstaat*, also der Avantgarde frühmoderner Gouvernamentalität, findet Latour ein Vorbild für ein »alles« regelndes Gemeinwesen.<sup>55</sup>

## **Polizei, Gefahrenabwehr, Risiko, Generalklauseln**

Der »holistische« Ansatz verwandelt die Armee in eine *Policey*. Damit komme ich zurück zur Bundeswehr in Afghanistan, die mit dem Bau von Schulen und Brunnen, dem Instandsetzen von Straßen und der Sicherung des Verkehrs verzweifelt versucht, für Afghanistan eine »gute *Policey*« zu sein, nämlich, auf einem bestimmten Territorium die Voraussetzungen für eine wohl bestellte und gut eingerichtete Ordnung zu schaffen oder diesen guten Zustand wiederherzustellen.<sup>56</sup> Die Gewährung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, die im Kern des »global policing« steht, ist ein Hauptanliegen der *Policey*-Regime seit der frühen Neuzeit.

Das in den UN-Resolutionen zur ISAF-Mission genannte Ziel, die Herstellung von »Ruhe, Sicherheit und Ordnung«, betrifft also polizeiliche Aufgaben. Darüber, dass es zu der »Leistung eines *normalen* Staates« gehöre, wie Carl Schmitt im »Begriff des Politischen« schreibt, »innerhalb des Staates und seines Territoriums eine vollständige Befriedung herzustellen, »Ruhe, Sicherheit und Ordnung« herzustellen,«<sup>57</sup> herrscht große Einigkeit. Das Ziel der »Aufrechterhaltung von Ruhe, Si-

50 Latour: *How to Think Like a State*, S. 2.

51 Ebd., S. 6.

52 Ebd., S. 3.

53 Ebd., S. 5.

54 Ebd., S. 4.

55 Ebd., S. 7f.

56 Vgl. Stolleis: *Policey*. Ich paraphrasiere bekannte Beschreibungen der Frühneuzeithistoriker.

57 Schmitt: *Begriff des Politischen*, S. 46.

cherheit und Ordnung« findet sich in den heute geltenden deutschen Polizeiverordnungen genauso wie vor über zwei Jahrhunderten im »Allgemeinen Landrecht der preußischen Staaten«. <sup>58</sup> Negativ formuliert, geht es der Polizei bei der »Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung« um die »Gefahrenabwehr«, wie es im §1 des »Gesetzes über die Bundespolizei« heißt. Über diesen wohletablierten Zusammenhang schreibt auch 1994 der spätere Richter am Bundesverfassungsgericht Udo di Fabio in seiner Bonner Habilitationsschrift »Risikoentscheidungen im Rechtsstaat«. Die öffentliche Sicherheit wird polizeilich durch Gefahrenabwehr gewahrt; und weil dies nicht erst *nach* der Zerstörung der Sicherheit, *nach* dem Brechen der Ruhe und *nach* dem Zusammensturz der Ordnung erfolgen soll, sondern vorher, also präventiv, sind Risikokalkulationen notwendig, die einen »wahrscheinlichen Schadenseintritt« <sup>59</sup> zu berechnen suchen. Die selbstverständliche Formulierung, dass die Polizei für »Ruhe, Sicherheit und Ordnung« sorgt, führt so geradewegs zu zentralen Themen dieser Konferenz, etwa zu den Fragen der Risikokommunikation, der Gefahrenabwehr und der Konstruktion von Sicherheit. Auch Schmitts harmloses Adjektiv *normal* – ein »normaler Staat« stelle die »normale Situation« einer »innerstaatlichen Befriedung« her – gehört bereits zur Sache, denn die Frage stellt sich sofort, was hier denn mit Normalität gemeint sei. Denn bei der Normalität, die die Polizei im Normalfall immer schon hergestellt hat, weil sie alle Gefahren im Verzug vorab erkennt und abwehrt, handelt es sich ebenso um einen »unbestimmten Rechtsbegriff«, wie die Verpflichtung der Polizei in Bezug auf die Aufrechterhaltung von »Ruhe, Sicherheit und Ordnung« laut Di Fabio eine »polizeiliche Generalklausel« darstellt. <sup>60</sup> Diese Normalität ist nicht auf Normen zurückzuführen, sondern eine Funktion des von Foucault und Jürgen Link beschriebenen Normalismus. <sup>61</sup> Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe ermöglichen die für den Normalismus typische Flexibilität, denn sie stellen es dem *Ermessen* der Staatsorgane anheim, wie in einer konkreten Situation zu entscheiden sei. Was diese Verbindung von Gefahrenabwehr und Ermessensentscheidung bei Schmitt konkret heißt, kann man seinem berühmtem Aufsatz »Der Führer schützt das Recht« aus dem Jahr 1934 entnehmen. <sup>62</sup> Die historische Kontinuität und den sachlichen Zusammenhang zwischen der alten »guten Policie«, den »Generalklauseln« und dem polizeilichen Gouver-

---

58 §10 IM7 pr. ALR.

59 Di Fabio: Risikoentscheidungen, S. 32.

60 Di Fabio: Risikoentscheidungen, S. 267.

61 Vgl. Link: Versuch über den Normalismus.

62 Schmitt: Der Führer schützt das Recht, S. 227-232; vgl. Di Fabio: Risikoentscheidungen, S. 228.

nement im NS-Regime hat kürzlich Hinnerk Wißmann in seiner Habilitationsschrift über Generalklauseln herausgearbeitet.<sup>63</sup> Wißmann betont auch, dass die »Policey« im Laufe ihrer Geschichte stets »notwendige Maßnahmen« zur Abwehr von »Gefahren« ergreift und die Einschätzung von Gefahr und Maßnahme dabei in ihrem eigenen »Ermessen« liegt.<sup>64</sup> An dieser funktionalen Stelle zwischen Risikokalkulation und präventiver Maßnahme entsteht die gleiche »Unbestimmtheit«, die auch den Nicht-Krieg kennzeichnet und die uns, wenn man Giorgio Agambens Extrapolationen Schmitts und Foucaults glauben möchte, in Subjekte einer globalen wie totalen Biomacht verwandelt hat, die unser »nacktes Leben« beherrscht.<sup>65</sup> Diese Unbestimmtheit wird dann *gouvernemental* aufgelöst, also nicht durch die Hilfe »klassischer Unterscheidungen«, sondern durch das Ergreifen von Maßnahmen.<sup>66</sup>

Bereits Schmitt stellt das Handeln der Regierung »bei Gefahr« in einen Kontext, den man heute mit Foucault als Feld der *Gouvernementalität* bezeichnen würde. Die Maßnahmen, die zur Abwehr »großen Schadens« ergriffen werden und deren Anordnung im Ermessen des Souveräns liegen, dienen, so Schmitt, der »Verteidigung der Gesellschaft, und zwar [der] Verteidigung gegen innere und äußere, offene und versteckte, gegenwärtige und künftige Feinde«.<sup>67</sup> In seinen *actes de gouvernement* schützt sich der Souverän gegen aktuelle oder absehbare Gefährdungen von Ruhe, Sicherheit und Ordnung, kommen sie denn von Innen oder Außen, offen oder verdeckt. Die »elementare Grenzziehung zwischen Innen und Außen« gerät also nicht erst im 21. Jahrhundert dadurch »in die Krise«,<sup>68</sup> dass Risiken *out of area* erkannt und bekämpft werden, vielmehr hat sich die *gouvernementale* Codierung von Gefahr bereits zuvor weder zeitlich noch räumlich einschränken lassen. Foucault hat dies in seinen Vorlesungen »In Verteidigung der Gesellschaft« gegen die Tradition der »philosophisch-juridischen Theorie« klar benannt. Keineswegs seien Recht, Staat, Gesellschaft dort, »wo der Lärm der Waffen« bereits verstummt sei, vielmehr befinde sich die Gesellschaft immer schon mitten »im Krieg«.<sup>69</sup> Die Politik sei immer auf die Möglichkeit des Krieges bezogen, sie sei »der mit anderen Mitteln fortgesetzte Krieg«,<sup>70</sup> sie sei

63 Wißmann: Generalklauseln, S. 22; zu Schmitt vgl. 96ff.

64 Ebd., S. 4.

65 Agamben: Ausnahmezustand; Agamben: *Homo sacer*; Agamben: Was von Auschwitz bleibt; Werber: Normalisierung des Ausnahmefalls.

66 Zur »administrativen Konkretisierung« der Unbestimmtheit vgl. auch Di Fabio: Risikoentscheidungen, S. 283.

67 Schmitt: Der Führer schützt das Recht, S. 230.

68 Einladung zur Sektion II.

69 Foucault: Verteidigung der Gesellschaft, S. 61.

70 Ebd., S. 57.

daher eigentlich Polizei im Nicht-Kriegseinsatz. In den Vorlesungen über die »Geschichte der Gouvernamentalität«, die Foucault 1978 gehalten hat, werden Akteure und Mittel dieses, wie er sagt, »Krieges« der Gesellschaft (und nicht des Staates!) benannt. Es ist die »Polizei« als Ausdruck der »unmittelbaren Gouvernamentalität des Souveräns«, deren »Eingreifen« aufgrund von »Verordnungen, Erlassen, Verboten, Weisungen« die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährt.<sup>71</sup> Alternativ zum Rechtsstaat, zum National- und Territorialstaat, zum Leviathan, zum Staat der »philosophisch-juridischen Theorie« etabliert sich ein Feld der Gouvernamentalität, dessen wichtigster Akteur, die *Policey*, laut Foucault mit den Begriffen »Fall, Risiko, Gefahr, Krise« operiert.<sup>72</sup> Wenn der Souverän in Gestalt seiner Polizei die Ruhe, Sicherheit und Ordnung gefährdet sieht, ergreift er entsprechende Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, und zwar jenseits der Gesetze oder auch unter Bruch von geltenden Gesetzen. Foucault benennt dieses Vorgehen der Verwaltung als »Staatsstreich« – die Polizei sei der »permanente Staatsstreich«.<sup>73</sup> Auf konkrete Fälle von Gefährdung, deren Singularität das Denken in Normen sprengt, reagiert sie mit Risikokalkulationen, die bei Gefahr im Verzug eine »ganze Serie von Interventionsformen« in Gang setzen können.<sup>74</sup> Der »entscheidende Begriff« zur Beschreibung eines polizeilichen Regimes der Maßnahmen und Präventionen, Interventionen und Kontrollen sei, so Foucault, »der des Risikos«.<sup>75</sup> Damit komme ich zu meinem letzten Punkt, der Frage der Versicherbarkeit von Kriegs- und Nicht-Kriegs-Risiken.

## **Unversicherbarkeit des Krieges/ Versicherbarkeit des Nicht-Krieges**

Max Weber hat im 1. Heft des »Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik« des Jahres 1906 einen Artikel zur russischen Revolution von 1905 publiziert. Darin vergleicht er die Verheerungen des Erdbebens von San Francisco (18. April 1906) mit der Niederschlagung der Revolution durch die Regierung des Zaren Nikolaus II. Den Vergleich stellt Weber nicht nur deshalb an, weil in beiden Fällen Tausende von Toten zu beklagen waren, sondern um einen Unterschied zu betonen, der die

---

71 Foucault: Geschichte der Gouvernamentalität I, S. 488f; vgl. ebd., 451.

72 Diese Begriffe sind auch für den Rijkswaterstaat zentral, dessen Risikokalkulationen und Maßnahmen die Niederlande seit Jahrhunderten vor dem Untergang bewahren. Die Ermächtigungen dieser Administration sind außerordentlich.

73 Foucault: Geschichte der Gouvernamentalität I, S. 488.

74 Ebd., S. 96.

75 Ebd., S. 95.

Versicherbarkeit von Risiken betrifft. Weber führt das »massenhafte Niederbrennen von Gutshöfen« an, welches nach amtlichen Schätzungen zu einem Schaden von »31,3 Millionen Rubel« geführt habe, für den »die Versicherungsgesellschaften die Zahlung unter Berufung auf die Kriegsklausel ablehnten, – in grellem Kontrast gegen Amerika nach dem Erdbeben von San Francisco«. <sup>76</sup> Die Stelle ist deswegen interessant, weil Weber daran zweifelt, dass in den entsprechenden Gouvernements des Russischen Reiches tatsächlich ein Krieg geherrscht habe. »Kriegszustand« setzt Weber immer nur in Anführungszeichen, und wenn man die Passage genauer liest, dann sieht man, dass Weber einen Nicht-Krieg beschreibt: Gegen alle möglichen »Übel«, gegen »revolutionäre« oder sonst irgendwie »verdächtige Handlungen« seien vielmehr »administrative« Maßnahmen ergriffen worden, etwa »Internierungen in entlegene Gouvernements *ohne* gerichtliches Verfahren und Urteil und überhaupt ohne Rechtsweg«. <sup>77</sup> Weber betont, dass es im Russischen Reich *de facto* ganz der »administrativen Willkür« unterliege, was, wann und wieso unternommen werde, um gegen »die gesellschaftliche Sicherheit und Ruhe bedrohende Wirksamkeit« von Organisationen oder Akteuren vorzugehen. <sup>78</sup> Was die »Polizei«, so Weber, unternehme, um »Ruhe«, »Sicherheit« und »Ordnung« gegen jede »Störung« zu verteidigen, geschehe jenseits allen Rechts und entspreche ganz dem Ermessen der »Regierung«. <sup>79</sup> Zur Beseitigung diverser »Unordnungen« wird füsilliert, und zwar ohne Verhandlung vor einem »ordentlichen« Gericht. <sup>80</sup> Aber alle diese Dinge geschehen und verursachen Kosten, ohne dass ein Krieg im völkerrechtlichen Sinne stattfände. Und dennoch zahlen die Versicherungen nicht, ganz als ob Krieg herrschte. Weber scheint durch den Vergleich mit dem Erdbeben die Ansicht zu vertreten, die »Kriegsklausel« werde hier zu Unrecht angewendet, denn es gab keinen Krieg. Hätte es sich also bei all den von Bewaffneten verursachten Verheerungen um versicherbare Risiken gehandelt?

Die Frage führt zu einer Unterscheidung von Krieg und Nicht-Krieg, die womöglich zeitgemäßer ist als staats- und völkerrechtliche Distinktionen. Kriege werden nicht versichert. War die Kriegsklausel bis ins 20. Jahrhundert hinein meist nicht viel mehr als ein Art »Freizeichnungsvorbehalt« gegen höhere Kräfte, die den Krieg auf eine Stufe mit Naturkatastrophen stellte, <sup>81</sup> so wird nach dem Ersten Weltkrieg das Erkennen

76 Weber: Zur Russischen Revolution, S. 316.

77 Ebd., S. 315.

78 Ebd., S. 388.

79 Ebd., S. 393.

80 Ebd., S. 317, 315.

81 Emmert: Auf der Suche, 252f.

auf »Nichtzumutbarkeit der Leistung« im Kriegsfall zur gängigen Rechtspraxis deutscher Gerichte.<sup>82</sup> Im »Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz und zu den allgemeinen Versicherungsbedingungen« aus dem Jahre 1988 wird klargestellt, dass im Kriegsfall der Versicherungsfall nicht eintritt, insbesondere weil durch die moderne Kriegsführung das »Kriegsrisiko [...] unabsehbar« geworden sei, während die Policen dann gezahlt werden müssten, wenn die Schäden im Zuge von »Zwischenfällen« und »Auseinandersetzungen« verursacht worden und die Versicherten das Schadensrisiko als Mitglieder von »Polizeieinsätzen« eingegangen sind.<sup>83</sup> Unter die Kriegsklausel fallen ausdrücklich nicht »Unruhen, Aufruhr« oder die »Zerstörungstätigkeit von Terroristen«.<sup>84</sup> Lebensversicherungen werden ausgezahlt, wenn der Versicherte im Polizeidienst ums Leben kommt, die Angehörigen von Soldaten im Krieg bekommen nur ihr bis dahin eingezahltes Kapital erstattet.<sup>85</sup>

Was den Terrorismus angeht, hat sich die Praxis seit den Anschlägen vom 11. September 2001 geändert. In einer Arbeit über die Berechnung von Versicherungsrisiken aus Terroranschlägen wird klargestellt, Al Qaida habe in New York derart »unvorstellbare Schäden« verursacht, dass Terrorismus nunmehr als »grundsätzlich nicht versicherbar« zu gelten habe.<sup>86</sup> Dies gilt freilich für jeden, der Schaden leidet.

Für Soldaten insbesondere jedoch gilt, dass sie sich gegen ihre Risiken nicht versichern können. Weder Lebens- und Kranken- noch Unfall-, Pflege- oder Berufsunfähigkeitsversicherungen seien ein »probates Mittel« für Soldaten, um sich gegen Risiken zu versichern.<sup>87</sup> Der Staat springt hier mit verschiedenen Versorgungsleistungen in die Lücke.<sup>88</sup> Aber auch die übrigen Versicherten in einem Kriegsgebiet haben mit Haftungsausschluss zu rechnen und können nach deutschem Recht gegen kriegsbedingte Schäden etwa durch »Schüsse, Granaten oder Bomben« keine Ansprüche erheben.<sup>89</sup> Die Versicherer wissen dabei zwischen Soldaten und Polizeitruppen, zwischen Krieg und Nicht-Krieg zu unterscheiden. Die DBV-Winterthur hat seit dem Jahre 2004 Policen für Versicherte ausgezahlt, die dem ISAF-Kontingent zugeordnet waren, während sie dies Angehörigen der OEF-Mission verweigerten. Die Kriegsklausel kommt bei *out of area*-Einsätzen »unterstützender« oder »huma-

82 Köbler: Die ›clausula Rebus sic stantibus‹, S. 93.

83 Bruck et al.: Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz, S. 855f.

84 Ebd., S. 855.

85 Ebd., S. 54.

86 Benzin: Versicherungstechnische Bewertung, S. 221.

87 Kaschner: Neues Risiko Terrorismus, S. 125.

88 Ebd., S. 125.

89 Bruck et al.: Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz, S. 856.

nitärer« Art, wie die ISAF es sei, nicht zur Anwendung. Die ISAF-Mission mag riskant sein, doch ist sie versichert.<sup>90</sup> Das Risiko für Schäden wird von der Versicherungswirtschaft und vom Einzelnen übernommen, der sich gut oder schlecht versichert, und nicht vom Staat. Damit wird eine Bundeswehr-Mission nicht von politischer und juristischer, sondern privatwirtschaftlicher Seite als Polizeieinsatz in einem Nicht-Kriegs-Gebiet behandelt.

In Carl Schmitts Welt souveräner Staaten haben Kriege keinen normativen Sinn, sondern lediglich einen existentiellen. Keine Norm rechtfertigt das Töten:

»Es gibt keinen rationalen Zweck, keine noch so richtige Norm, kein noch so vorbildliches Programm, kein noch so schönes soziales Ideal, keine Legitimität oder Legalität, die es rechtfertigen könnte, daß Menschen sich gegenseitig dafür töten.«<sup>91</sup>

Damit ist gemeint, dass es keine wirtschaftlichen, »ethischen oder juristischen« Gründe für einen Krieg gibt, sondern nur politische – es ist »nur politisch sinnvoll« einen Feind abzuwehren. Politisch und existentiell werden hier synonym verwendet. Bei der Zumutung von Tötungs- und Todesbereitschaft durch den Souverän, der Freund und Feind unterscheidet, handelt es sich um das genaue Gegenteil dessen, was Personen auf eigene Gefahr unternehmen und versichert werden kann. »Das Wort riskant«, so erläutert der Rechtslehrer,

»erhält dadurch seinen prägnanten Sinn, daß der riskant Handelnde auf eigene Gefahr handelt und die schlimmen Folgen seines Tuns oder Unterlassens bewußt in Kauf nimmt, so daß er sich nicht [...] beklagen kann, wenn ihn die schlimmen Folgen treffen.«<sup>92</sup>

Wer riskant handelt, so fährt Schmitt fort, hat

»die Möglichkeit, das Risiko dadurch auszugleichen, daß er einen Versicherungsvertrag schließt. Die juristische Heimat des Begriffs *Risiko*, sein rechtswissenschaftlicher *Topos*, bleibt das Versicherungsrecht. Der Mensch lebt unter vielerlei Gefahr und Unsicherheit, und eine Gefahr oder Unsicherheit mit juristischem Bewußtsein die Bezeichnung *Risiko* zu geben, bedeutet den Betroffenen *versicherbar* zu machen.«<sup>93</sup>

---

90 Kaschner: Neues Risiko Terrorismus, S. 124.

91 Schmitt: Begriff des Politischen, S. 49f.

92 Schmitt: Theorie des Partisanen, S. 33.

93 Ebd., S. 33f.

Dass diese Versicherbarkeit für die ISAF-Mission gegeben ist und, da der Rechtsgrundsatz der *clausula Rebus sic stantibus* gilt, offenbar zwischen einem Polizeieinsatz im Bundesgebiet und dem Einsatz in Afghanistan kein Unterschied besteht, ist ganz erstaunlich und belegt aufs Neue, welche gravierenden Differenzierungen der Nicht-Krieg aufhebt. Kriege sind, wie gesehen, prinzipiell nicht versicherbar. Der existentielle Einsatz übersteigt jede mögliche Risikokalkulation. Anders der Nicht-Krieg. Humanitäre Interventionen und Polizeieinsätze sind versicherbar, und die beteiligten Akteure in den verschiedensten Uniformen, Anzügen und Berufsbekleidungen agieren in den entsprechenden Gebieten »sehr riskant, doch hochversichert«.<sup>94</sup> Der Nicht-Krieg verwandelt eine »existentielle Herausforderung« in ein Risiko. Die Einsatzrisiken werden ganz anders berechnet als die möglichen Folgen eines Krieges. Die Gefährdungskalkulationen des *global policing* gehören ins gleiche normalistische und gouvernementale Dispositiv wie die Transformation von Unsicherheiten von humanitären Interventionen in versicherbare Risiken.

Der Nicht-Krieg hat nicht nur den Krieg als Form militärischer Operationen verändert, wie eine ganze Anzahl von Autoren bereits festgestellt hat,<sup>95</sup> sondern *er verändert auch die Gesellschaft selbst*. Die Weltgesellschaft, in der diese Nicht-Kriege stattfinden, ist nicht mehr dieselbe, denn ihr sind eine Reihe von wahrhaft klassischen Unterscheidungen verloren gegangen, die ihre Selbstbeschreibungen lange Zeit orientiert haben: Dazu zählen nicht nur die Unterscheidungen Krieg und Frieden, Freund und Feind, Front und Etappe, Innen- und Außenpolitik, sondern auch die Gewissheiten funktionaler Ausdifferenzierung mit all ihren Distinktionen. Dies wurde an den Netzwerk- und Hybridmodellen der globalen Aufstandsbekämpfung und des *global policing* gezeigt. Die Weltgesellschaft vermag ihre Selbstbeschreibungen nicht länger anhand bewährter Unterscheidungen oder »etablierter Strukturen« anzufertigen, sondern setzt jetzt auf die »Normalisierung« von »Inkonsistenzen«, »Irritationen« und Abweichungen.<sup>96</sup> Dies gilt gerade für den Nicht-Krieg.

Die Diskussion über den Afghanistan-Einsatz in den Ministerien, der Bundeswehr wie in den Medien belegt das Altern des klassischen Kriegsbegriffs. Auf den Websites der Bundeswehr liest man statt einer normativen oder politischen Rechtfertigung ihrer Auslandseinsätze immer und immer wieder, dass diese Einsätze schlicht »zur Normalität« geworden

---

94 Ebd., S. 35.

95 Keegan: *History of Warfare*; Paul: *Asymmetric Conflicts*; Duffield: *Global Governance*; Arregun-Toft: *How the Weak Win Wars*; Kaldor: *Neue und alte Kriege*; Creveld: *Die Zukunft des Krieges*; Münkler: *Die neuen Kriege*.

96 Luhmann: *Realität der Massenmedien*, S. 173ff.

seien. Dass zu dieser Normalität auch Tote zählen, gehört zu den Durchschnittserwartungen, die sich hier wie in den Massenmedien artikulieren. Normalerwartungen und Irritationen, Risikokalkulationen und Versicherungsrecht rahmen die Einsätze diskursiv. Auch dies verdeutlicht die gouvernementale, normalistische Richtung, in der sich die sich verändernde Gesellschaft bewegt.

## Literatur

- Agamben, Giorgio: *Ausnahmezustand*, übers. von Ulrich Müller-Schöll, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2004.
- *Was von Auschwitz bleibt. Das Archiv und der Zeuge*, übers. von Stefan Monhardt, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2003.
- *Homo Sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*, übers. von Hubert Thüring, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2002.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David: *Swarming & the Future of Conflict*, Santa Monica: RAND Corporation 2000.
- Arregun-Toft, Ivan: *How the Weak Win Wars – A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge: Cambridge UP 2006.
- Benzin, Arne: *Versicherungstechnische Bewertung unterschiedlicher Deckungskonzepte für Terrorismusrisiken*, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2004.
- BMVg: ›Krisenherd Nah/Mittelost – Europas möglicher Beitrag für Frieden und Stabilität‹. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Franz Josef Jung, auf der Handelsblattkonferenz am 3. Juli 2007 in Berlin, zitiert nach der Dokumentation des gesprochenen Wortes: <http://www.bmvg.de/> [Zugriff am 1.11.2008].
- BMVg: ›Im Einsatz für den Frieden gefallen‹. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Franz Josef Jung, anlässlich der Trauerfeier für die am 20. Oktober 2008 in Afghanistan im Einsatz getöteten Soldaten der Bundeswehr am 24. Oktober 2008 in Zweibrücken, zitiert nach der Dokumentation des gesprochenen Wortes: <http://www.bmvg.de/> [Zugriff am 1.11.2008].
- Bruck, Ernst/Winter, Gerrit/Möller, Hans et al.: *Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz und zu den allgemeinen Versicherungsbedingungen*, Berlin/New York: de Gruyter 1988.
- Byers, Michael: *Kriegsrecht*, Berlin: Parthas 2005.
- Clausewitz, Carl von: *Vom Kriege*, Stuttgart: Reclam 1998 [1832].
- Creveld, Martin van: *Die Zukunft des Krieges* (Transformation of War, New York 1991), München: Gerling Akademie Verlag 1998.

- Czempiel, Ernst-Otto: *Friedensstrategien: Eine systematische Darstellung aussenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*, Opladen: VS Verlag <sup>2</sup>1998.
- Di Fabio, Udo: *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat: Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung*, Tübingen: Mohr Siebeck 1994.
- Duffield, Mark: *Global Governance and the New Wars*, London: Zed Books 2001.
- Emmert, Jochen: *Auf der Suche nach den Grenzen vertraglicher Leistungspflichten: Die Rechtsprechung des Reichsgerichts 1914-1923*, Tübingen: Mohr Siebeck 2001.
- Foucault, Michel: *Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesungen am Collège de France 1977-1978*, hg. von Michel Sennelart, übers. von Jürgen Schröder Claudia Brede-Konersmann, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2004.
- *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1999.
- Herberg-Rothe, Andreas: *Der Krieg. Geschichte und Gegenwart*, Frankfurt/New York: Campus 2003.
- Hobbes, Thomas: *Leviathan*, Stuttgart: Reclam 2000 [1651].
- *Grundzüge der Philosophie. Zweiter und dritter Teil: Lehre vom Menschen und Bürger*, dt. hrsg. von Max Frischeisen-Köhler, Leipzig: Felix Meiner 1918 [1642-58].
- Kaldor, Mary: *Neue und alte Kriege*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1999.
- Kaschner, Holger: *Neues Risiko Terrorismus*, Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- Keegan, John: *A History of Warfare*, London: Pimlico 1994.
- Köbler, Ralf: *Die ›clausula Rebus sic stantibus‹ als allgemeiner Rechtsgrundsatz*, Tübingen: Mohr Siebeck 1991.
- Latour, Bruno: *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007 [2005].
- *How to Think Like a State*, Lecture delivered at the occasion of the anniversary of the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), Niederlande: <http://www.bruno-latour.fr/poparticles/poparticle/P-133-LA%20HAYE-QUEEN.pdf> 2007 [Zugriff am 29. 5. 2009].
- Link, Jürgen: *Versuch über den Normalismus. Wie Normalität produziert wird*, Opladen: Westdt. Verlag 1997.
- Luhmann, Niklas: *Die Realität der Massenmedien*, Opladen: Westdt. Verlag <sup>2</sup>1996.

- Die Weltgesellschaft, in: *Soziologische Aufklärung*, Bd. 2, Opladen: Westdt. Verlag<sup>4</sup>1991 [1971], S. 51-71.
- Münch, Paul (Hg.): ›*Erfahrung als Kategorie der Frühneuzeitgeschichte*, München: Oldenburg 2001.
- Münch, Richard: *Globale Dynamik, Lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1998.
- Münkler, Herfried: *Die neuen Kriege*, Reinbek: Rowohlt Tb 2004.
- Paul, Thazha Varkey: *Asymmetric conflicts: war initiation by weaker powers*, Cambridge: Cambridge UP 1994.
- Petraeus, David/Mattis, James: *Counterinsurgency. Field Manual 3-24, Fleet Marine Force Manual 3-24*, hg. von Headquarters, Department of the Army und Headquarters, Marine Corps Combat Development Command, Department of the Navy, United States Marine Corps Washington, Washington, DC 2006. <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf> [Zugriff am 29.5.09]
- Schmitt, Carl: *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin: Duncker & Humblot<sup>4</sup>1997[1950].
- Der Führer schützt das Recht, in: *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles. 1923-1939*, Berlin: Duncker & Humblot<sup>3</sup>1994 [1934], S. 227-232.
- *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot<sup>3</sup>1992 [1963].
- *Der Begriff des Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot<sup>3</sup>1991 [1932].
- *Politische Romantik*, Berlin: Duncker & Humblot 1991 [1925].
- *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*, Berlin: Duncker & Humblot 1989 [1938].
- Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus, in: *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles*, Berlin: Duncker & Humblot 1988 [1932], S. 184-203.
- Stichweh, Rudolf: *Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2000.
- Stolleis, Michael (Hg.): *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt/M.: Klostermann 1996.
- UN: *Communiqué de presse*, AG/10316, 8.12.2004.
- UN News Service: *Top UN Rule of Law Officials Outline Goals of New Office; highlight increased police role*, 2.10.2007: <http://www.un.org> [Zugriff am 29. 5. 2009].
- United States. *Joint Chiefs of Staff: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, Joint Publication 3-07*, Washington, 16.6. 1995, <http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.pdf> [Zugriff am 29.5.2009].

- United States. *Joint Chiefs of Staff: National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, 1.2.2006, <http://www.defenselink.mil/qdr/docs/2005-01-25-Strategic-Plan.pdf> [Zugriff am 29.05.2009]
- Weber, Max: »Zur Russischen Revolution von 1905« (1906), in: *Max Weber-Gesamtausgabe*, Bd. I/10, hrsg. von Baier, Horst/Lepsius, Mario Rainer/Mommsen, Wolfgang J., Tübingen: Mohr Siebeck 1989.
- Werber, Niels: Die Normalisierung des Ausnahmefalls. Giorgio Agamben, in: *Merkur* 639/7 (2002), S. 618-622.
- Wißmann, Hinnerk: *Generalklauseln: Verwaltungsbefugnisse zwischen Gesetzmäßigkeit und offenen Normen*, Tübingen: Mohr Siebeck 2008.

## **Zeitungsartikel**

- Jung: Ich verneige mich vor den gefallenen Soldaten. Trauerfeier in Zweibrücken / Höherer Zuschlag für Einsatz in Afghanistan gefordert, in: *FAZ* vom 25.10.2008, S. 4.
- Bundeswehrverband: Krieg in Afghanistan. »Da wird verschleiert« / Verteidigungsministerium: So weit sind wir lange nicht, in: *FAZ* vom 04.09.2008, S. 2.

## **Internet**

[www.jcs.mil](http://www.jcs.mil)

## **II. SICHERHEITSARCHITEKTUR FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT**



## Ökologie des Krieges. Anmerkungen zu einem unterbelichteten Zusammenhang

---

HARALD WELZER

### Krieg und Klimawandel

»Deploying technologies that make our forces more efficient also reduces green house gas emissions.«<sup>1</sup> Diese knappe Äußerung findet sich unter den Empfehlungen, mit denen der Bericht »National Security and the Threat of Climate Change« schließt, der von einer Reihe hochrangiger amerikanischer Militärs im Jahr 2007 verfasst und von der CNA vorgelegt wurde. Es mag überraschen, dass eine Gruppe von Offizieren vor den Gewaltfolgen des Klimawandels warnt und Konsequenzen nicht nur für die Sicherheitspolitik, sondern gewissermaßen auch für eine ökologischere Kriegführung fordert. Aber hier werden auf dem aktuellen Stand der Klimaforschung, ganz ähnlich wie in einem 2008 erschienenen EU-Bericht,<sup>2</sup> Wasser- und Bodenkonflikte, Gewaltfolgen von Migrationen und Kriege um Rohstoffe prognostiziert, darüber hinaus, und das ist das Besondere, aber auch die Folgen der Klimaerwärmung für Militärtechnik und -strategie skizziert.

Da geben etwa die schlechten Erfahrungen mit den Sandstürmen im Irak Anlass zu der Vermutung, dass an manchen putativen Kriegsschauplätzen der Zukunft die technischen Ausrüstungen der Truppen unter heißeren und trockeneren Bedingungen infolge der Klimaerwärmung leiden oder gar versagen können. Es wird beklagt, dass das gehäufte Auf-

---

1 CNA: National Security, S. 39.

2 Der Hohe Vertreter und die Europäische Kommission für den Europäischen Rat: Klimawandel und internationale Sicherheit.

treten von Extremwetterereignissen in Gestalt von Stürmen und Hurrikanen die Operationsfähigkeit der Marine einschränke und zu schnellerer Materialermüdung führe. Schon heute müssen in der Hurrikansaison ständig Flugzeuge ins Binnenland verlegt und Schiffe aus den Häfen gebracht werden.<sup>3</sup> Die besorgten Generäle und Admiräle erinnern in historischer Perspektive auch daran, dass extreme Wetterlagen nicht selten Kriegserfolge vereitelt haben – die Palette reicht von den Taifunen, die Japan gleich zweimal vor mongolischen Invasionen gerettet haben, bis hin zu den Scud-Raketen, die Saddam Hussein im ersten Golfkrieg nicht auf Israel abfeuern konnte, weil es zu stürmisch war.

Mit der Versorgungslogistik wird es vor allem dann problematisch, wenn Generatoren weiter mit fossiler Energie betrieben und die stationierten Truppen von endlosen Konvois von Tanklastwagen versorgt werden müssen – Energiesparen führt so betrachtet nicht nur zu geringeren Treibhausgasemissionen, sondern zu gesteigerter Kampfkraft.<sup>4</sup> Schließlich artikulieren die Militärs tiefe Besorgnis über das Ansteigen der Meeresspiegel, weil zahlreiche amerikanische Militärbasen dem Untergang geweiht sind – das Atoll Diego Garcia, das eine eminent wichtige logistische Funktion für Militäroperationen im indischen Ozean hat, wird verschwinden, und nicht anders wird es dem Kwajalein Atoll im südlichen und Guam im westlichen Pazifik ergehen. Die notgedrungene Aufgabe ehemals wichtiger Basen erzeugt wiederum größeren Transportaufwand und damit erhöhten Energieeinsatz – ein Teufelskreis.<sup>5</sup> All dies, so die Militärs, müsse zwangsläufig die Forderung nach sich ziehen, die Folgen des Klimawandels konsequent und systematisch in die nationale Sicherheits- und Verteidigungsplanung einzubeziehen.

Es darf bezweifelt werden, dass derlei Kollateralschäden des *global warming* in die vorliegenden Berechnungen dessen, was die Klimaerwärmung volkswirtschaftlich kosten wird,<sup>6</sup> schon einbezogen sind – wie überhaupt das Thema Kriegsökologie einstweilen noch der wissenschaftlichen Analyse harrt. Offenbar halten Menschen, die keine Militärs sind, Krieg und Umweltbedingungen für Dinge, die nichts miteinander zu tun haben.

---

3 CNA: National Security, S. 37.

4 Ebd., S. 48.

5 Ebd.

6 Stern: Stern Review on the Economics of Climate Change.

## Ökologische Folgen von Gewaltkonflikten

Aber Umweltbedingungen und -wahrnehmungen, das Wetter oder unzureichende Ausrüstungen und Kenntnisse regionaler klimatischer Bedingungen stellen nicht nur eine gelegentlich entscheidende Variable des Kriegsgeschehens dar. Kriegsführende Parteien pflegen weder in Bürgerkriegen noch in zwischenstaatlichen Kriegen Rücksicht auf Umweltbelange zu nehmen, was seltsamerweise im Kontext ökologischer Debatten nur höchst selten angesprochen wird. In Afghanistan etwa besteht durch den dauernden Kriegszustand die Gefahr,

»dass 80 Prozent des Landes durch Bodenerosion beschädigt werden könnte: Die Fruchtbarkeit des Bodens nimmt ab, die Versalzung des Bodens steigt an, der Grundwasserspiegel ist dramatisch gesunken, die Verwüstung erstreckt sich über weite Flächen und Erosion durch Wasser und Wind sind weit verbreitet. Nach Abdul Rahman Hotaky, Vorsitzender der afghanischen Organisation für Menschenrechte und Umweltschutz (AOHREP), spielen neben dem Krieg und den dadurch verursachten Vertreibungen sich ausbreitende Dürreperioden, Missbrauch der natürlichen Ressourcen, schwache Zentralregierung und eine fehlende Umweltpolitik eine Rolle.«<sup>7</sup>

Siebzig Prozent der Wälder Afghanistans sind inzwischen verschwunden, auf fünfzig Prozent der landwirtschaftlichen Flächen wurde in den letzten beiden Jahrzehnten nichts mehr angebaut.

Im Vietnamkrieg sind durch den Einsatz von Entlaubungsmitteln 3,3 Millionen Hektar Land- und Waldfläche giftigen Chemikalien ausgesetzt gewesen; »das Resultat war eine sofortige und dauerhafte Schädigung des Bodens, des Nährstoffgleichgewichts, der Bewässerungssysteme, der Pflanzen, der Tiere und wahrscheinlich auch des Klimas«.<sup>8</sup> Nach mehr als dreißig Jahren sind die Wälder nicht zurückgekehrt. Die Weltbank hat 1995 resümiert, dass die Biodiversität Vietnams durch den Krieg dauerhaft verändert worden ist.<sup>9</sup> Daneben hat der Krieg zu einer Verringerung der Stabilität der Ökosysteme und zu vermehrter Bodenerosion geführt.

Neben solchen direkten Folgen der Zerstörung und der unkontrollierten Entnahme von Ressourcen, der Verschmutzung des Grundwassers durch Kampfstoffe und Öl oder der Verwandlung ganzer Regionen in *No-Go-Areas* durch Landminen, sind es auch die sekundären ökologi-

7 Rötzer: Anhaltender Krieg in Afghanistan verursacht schwere Umweltschäden.

8 Quy: Ökozid in Vietnam.

9 Ebd.

schen Kriegsfolgen, die sich verheerend auswirken. So ist Sudans Hauptstadt Khartoum allein durch die sich um die Peripherie unkontrolliert ansiedelnden Kriegsflüchtlinge um circa zwei Millionen Einwohner gewachsen – Einwohner, die in Slums ohne sauberes Wasser, Kanalisation oder sonstiger Infrastruktur leben. In anderen Städten des Landes sieht es ähnlich aus. Die Regionen um die Flüchtlingslager sind in einem Radius von zehn Kilometern Ödland geworden, weil die Flüchtlinge zum Kochen oder zum Brennen von Ziegeln jedes verfügbare Bäumchen oder Gehölz niedergemacht haben, was wiederum die künftige Versorgungslage beeinträchtigt, weil brennbares Material zur Überlebensinfrastruktur gehört.

Ein weiteres Thema der Kriegsökologie sind gezielte Umweltzerstörungen aus strategischen oder taktischen Gründen – etwa die Sprengung der Staudämme des Gelben Flusses 1938, mit dem Tschiang Kai Tschek den japanischen Vormarsch stoppte – ein taktisches Manöver, das allerdings fast eine Million der eigenen Landsleute das Leben kostete, 12 Millionen obdachlos machte und den kompletten Flusslauf veränderte. Andere Beispiele sind der Einsatz von *agent orange* in Vietnam, die Bombardierung kuwaitischer Ölfelder durch den Irak oder, eher handwerklich, das Niederbrennen und Fällen von Bäumen in Darfur, um zu verhindern, dass Flüchtlinge in ihre Dörfer zurückkehren.

## **Ökologische Ursachen von Gewaltkonflikten**

Um gleich bei dem letzten Beispiel zu bleiben: Im Sudan sorgt der rasante Desertifikationsprozess ohnehin dafür, dass es den meisten Flüchtlingen niemals mehr möglich sein wird, in ihren Heimatorten zu leben. Hier ist der Klimawandel eine direkte Ursache des Krieges. Der dramatische Rückgang von Regenfällen hat bereits einige Millionen Hektar Land in Wüste verwandelt. Ein weiterer Temperaturanstieg von 0,5 bis 1,5 Grad Celsius, der äußerst wahrscheinlich ist, würde die Regenmenge um weitere 5 Prozent verringern und die Möglichkeiten des Getreideanbaus weiter einschränken. Der Boden ist in vielen Regionen für eine Bewirtschaftung nicht mehr brauchbar. Zwischen 1972 und 2001 sind zwei Drittel des Waldes im nördlichen, zentralen und östlichen Sudan verschwunden, in Darfur war es ein Drittel (bis 1976), im südlichen Sudan sind es bis jetzt 40 Prozent. Die UNEP prognostiziert für einige Regionen einen Totalverlust von Wald innerhalb der nächsten zehn Jahre. Im Augenblick sind ca. 30 Prozent der Landfläche Sudans Wüste, weitere 25 Prozent werden in den nächsten Jahren dazukommen.

Man braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, was es für ein mitteleuropäisches Land bedeuten würde, ein Viertel seiner nutzbaren Fläche zu verlieren, obwohl es in weit geringerem Maße von der eigenen landwirtschaftlichen Produktion abhängig ist als der Sudan und über zahlreiche Möglichkeiten verfügt, die entstehenden Verluste zu bewältigen: durch intensivere Anbaustrategien, Importe, ertragreichere Züchtungen etc. In einer agrarisch strukturierten Gesellschaft mit ohnehin extrem kargen Überlebensbedingungen wirkt sich ein Wandel der Umweltbedingungen nicht als Einschränkung oder als Hindernis aus, sondern als Katastrophe, die das Überleben der Einzelnen und ihrer Familien direkt bedroht. Es gibt keine Spielräume des Handelns, wenn die täglich verfügbare Nahrungsmenge unter das Niveau sinkt, das ein Organismus zum Leben braucht. Man benötigt weder Psychologie noch Soziologie, um zu verstehen, dass Gewalt in solchen Situationen eine Handlungsoption darstellt – zumal in einer Gesellschaft, in der Gewalt ohnehin alltäglich ist. Insofern kann jeder Quadratkilometer neuer Wüste *als Einschränkung des Überlebensraums* von Menschen eine direkte oder indirekte Gewaltquelle sein.

Fragile, scheiternde oder gescheiterte Staaten wie der Sudan sind gegenüber Umweltrisiken äußerst verletzlich, verfügen zugleich aber über extrem geringe Bewältigungsmöglichkeiten – deshalb trifft jede Flutkatastrophe Länder wie den Sudan oder Bangladesh ungleich härter als eine Region wie Ostdeutschland oder Mittelengland. Und deshalb sind sie von den Folgen des Klimawandels sozial auch viel härter betroffen als beispielsweise die Länder des europäischen Mittelmeerraums, in denen die Desertifikation ebenfalls rasch voranschreitet. Denn hier werden etwa auf EU-Ebene Ausgleichszahlungen für die regional betroffene Landwirtschaft vorgenommen, während im Sudan die Wüstenbildung die Bevölkerung direkt und ohne jede Kompensation trifft. Ihre Reaktionsweisen – Konkurrenz um Überlebensressourcen, die endgültige Übernutzung des verbleibenden Landes, das Abholzen der letzten Bäume etc. –, die durch Notwendigkeiten des nackten Überlebens geleitet sind, verschärfen die ökologischen Probleme nachhaltig.

Bislang nahm man an, dass die Gewaltfolgen von Klimaveränderungen eher indirekt sind, aber dort, wo das Überleben ohnehin schon gefährdet ist, führen selbst geringfügige Verschlechterungen zu Gewalt. In Darfur ist der Konflikt entstanden, weil nomadische Viehzüchter Weiden brauchen, auf denen ihre Tiere grasen können, und die Kleinbauern Land, um Getreide und Früchte für ihr Überleben und das ihrer Familien anbauen zu können. Wenn die Wüste sich ausbreitet, beanspruchen die Viehzüchter das Land der Bauern, oder umgekehrt. Der ausbleibende Regen sorgte dafür, dass die nördlichen Regionen für die Viehzucht nicht

mehr brauchbar waren und trieb die – zuvor übrigens zum Teil sesshaften – Züchter nach Süden und machte sie erst jetzt zu Vollnomaden.<sup>10</sup> Zugleich führten drastisch steigende Bevölkerungszahlen (mit einem jährlichen Zuwachs von 2,6 Prozent) zur Übernutzung von Weiden und Ländereien und damit zu einer permanenten Steigerung des ohnehin vorhandenen Konfliktpotentials.

Eine UNEP-Studie vom Juni 2007 fasst die Dinge so zusammen: In Darfur stellen die umweltbedingten Probleme in Verbindung mit dem exorbitanten Bevölkerungswachstum die Rahmenbedingungen für Gewaltkonflikte dar, die entlang ethnischer Grenzen ausgetragen werden – also zwischen »afrikanischen« Viehzüchtern und »arabischen« Nomaden. Konflikte, die ökologische Ursachen haben, werden also als ethnische wahrgenommen – und zwar von den Beteiligten selbst. Der soziale Niedergang wird durch einen ökologischen Kollaps ausgelöst; das aber sehen die meisten Akteure nicht. Was sie sehen, sind Angriffe, Beraubungen, tödliche Gewalt, also die Feindschaft einer »Sie-Gruppe« gegen die eigene »Wir-Gruppe«.

Die UNEP übrigens konstatiert nüchtern, dass ein anhaltender Frieden im Sudan solange nicht erreicht werden kann, als die Umwelt- und Überlebensbedingungen so bleiben, wie sie heute sind. Diese sind aber bereits jetzt durch Dürren, Wüstenbildungen, Regenmangel, Entwaldung – kurz: existentielle Mängel gekennzeichnet und durch den Klimawandel noch verschärft worden. Der Pfad von ökologischen Problemen zu sozialen Konflikten ist keine Einbahnstraße.

## **Umweltprobleme als Gewaltquellen**

Erst neuerdings werden in den Konflikten zwischen Nomaden und Sesshaften in Nigeria, Äthiopien oder Kenia und in den Völkermorden in Ruanda und Darfur die *ökosozialen* Verknüpfungen wahrgenommen. Allerdings muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass einfache Erklärungen zu kurz greifen: Gewaltkonflikte sind immer ein Produkt mehrerer paralleler und ungleichzeitiger Entwicklungen.<sup>11</sup> Aber die strukturellen Konfliktursachen wie die Entstaatlichung, die Entstehung von Gewaltmärkten, die Ausgrenzung oder Ausrottung von Bevölkerungsgruppen, werden durch ökologische Probleme und das Verschwinden von Ressourcen wie Boden und Wasser verstärkt und beschleunigt. Zusätzliche

---

10 UNEP: Sudan, S. 69.

11 Bächler et al.: Transformation of Resource Conflicts; Homer-Dixon: Environment, Scarcity and Violence; Gleditsch: Environmental Change.

Probleme verursacht Bodenversalzung, die die kultivierten und kultivierbaren Ackerflächen weiter verringert und Wanderungsbewegungen auslöst. Direkter Auslöser von Gewalt kann zum Beispiel die Suche nach neuen Weidegründen oder Anbauflächen sein, weil die alten nicht mehr genug Ertrag liefern. Das führt dann zu Konflikten mit anderen Gruppen, nicht der ökologische Niedergang an sich.<sup>12</sup> Ähnliches gilt für die künftig häufiger werdenden Grenzkonflikte, die durch das Austrocknen von Gewässern entstehen, die zuvor natürliche Grenzen bildeten.<sup>13</sup> Auch die durch Umweltveränderungen ausgelösten innerstaatlichen Migrationen führen zu erheblichen Konflikten und lassen sich ebenfalls als indirekte Gewaltfolge des Klimawandels verstehen. Gegenwärtig gibt es weltweit schätzungsweise 24 Millionen Binnenflüchtlinge.

Ein weiteres Problem ist der drohende *Zusammenbruch der Sicherungssysteme*. Neben der Zunahme der Intensität und der Häufigkeit von Wirbelstürmen, Flutwellen und Dürren bedroht vor allem der Anstieg der Meeresspiegel die Entwicklungs- und Überlebenschancen in vielen Gegenden der Welt. Der bis zum Jahr 2100 auf 15 bis 59 Zentimeter geschätzte Anstieg des Meeresspiegels wird die Überflutung weiter Teile von Megastädten wie Lagos verursachen. Hier werden die ärmsten Einwohner am stärksten betroffen sein, aber die Überflutung einer Stadt von (heute) 17 Millionen Einwohnern ist hinsichtlich ihrer Folgen geeignet, ganz Westafrika zu destabilisieren, wobei die Westküste des Kontinents ohnehin Überflutungen ausgesetzt sein wird. Daneben werden besonders die Küstenregionen von Mosambik, Tansania und Angola betroffen sein. Dies alles sind keine Problemlagen, die auf Afrika beschränkt sind. Die Überschwemmungskatastrophe von New Orleans im Jahr 2005 hat zur Flucht von Hunderttausenden geführt und gezeigt, dass Infrastrukturen auch in stabilen Gesellschaften blitzartig zerstört werden und die Katastrophenschutzorganisationen radikal überfordert sein können. Zudem war an diesem Fall zu sehen, wie schnell gesellschaftliche Ordnung im Katastrophenfall zusammenbrechen kann.

---

12 Matthew/Brklacich et al.: Global Environmental Change.

Diese Differenzierung kann man allerdings für trivial halten, denn es ist nie die Umweltbedingung an sich, die ein bestimmtes Verhalten hervorruft, sondern die Deutung und Schlussfolgerung, die jemand aus so einer Bedingung zieht.

13 Pearce: Wenn Flüsse versiegen, S. 129.

## Klimawandel als Gewaltquelle

Der Klimawandel hat regional höchst unterschiedliche Auswirkungen; seine sozialen Folgen sind aber nicht nur von diesen Auswirkungen abhängig, sondern auch davon, welche Bewältigungskapazitäten jeweils vorhanden sind. Wenn also wie in Nordeuropa der Lebensstandard hoch, die Ernährung gut, der Katastrophenschutz hervorragend ist und Schäden materiell kompensiert werden können, werden soziale Klimawirkungen relativ gering ausfallen; wenn hingegen eine Region wie etwa der Kongo ohnehin unter Armut, Hunger, fehlenden Infrastrukturen und Gewaltkonflikten leidet, wird sie von umweltbedingten negativen Veränderungen härter erwischt.

Daraus resultieren Effekte mehrfacher Benachteiligungen: Die voraussichtlich am meisten betroffenen Länder haben die geringsten Möglichkeiten, die Folgen zu bewältigen; diejenigen, die am wenigsten tangiert sind oder von veränderten klimatischen Bedingungen sogar profitieren, verfügen zugleich über die größten Kapazitäten, mit klimabedingten Problemen fertig zu werden. Hier wird ein historisch neues, globales Ungerechtigkeitsphänomen erkennbar; die bestehenden globalen Asymmetrien und Ungleichheiten in den Lebenschancen vertiefen sich durch den Klimawandel, wobei vor allem Ressourcenkonflikte unterschiedlichen Niveaus und geostrategische Konfliktlagen Zukunft haben.

Für Europa und Nordamerika sind die Folgen des Klimawandels vergleichsweise harmlos; die sozialen Folgen werden hier vor allem indirekter Art sein und Fragen erhöhten Drucks auf die Grenzen durch wachsende Migration aus den benachteiligten Ländern, Kosten für Schadensereignisse und veränderte Sicherheitslagen usw. betreffen. So versuchen bereits heute immer mehr Menschen, unter Umgehung der legalen Einreisemöglichkeiten nach Westeuropa oder Nordamerika zu gelangen. Die meisten Flüchtlinge, die nach Europa wollen, kommen gegenwärtig aus Afrika und erreichen über die südlichen Seegrenzen Portugal, Spanien oder Italien. Andere wichtige Wege illegaler Einwanderung sind die östlichen Landgrenzen sowie die internationalen Flughäfen innerhalb der EU. Doch der Flüchtlingsstrom ist derzeit an den südlichen Küsten am auffälligsten, und entsprechend konzentriert sich die Sicherung der EU-Außengrenzen bislang auch vorwiegend auf diesen Raum. Der Umgang mit Flüchtlingen in der Europäischen Union ist durch die folgenden Eckpunkte charakterisiert:

- *Abschottung*: Die Grenzen werden mit technischen, polizeilichen und militärischen Mitteln abgeriegelt.
- *Verlagerung der Abwehr von Flüchtlingen in die Herkunfts- und Transitländer*: In der jüngsten Vergangenheit richtete sich das Be-

mühen der EU darauf, Flüchtlinge, die nach Europa wollen, bereits in Afrika am Aufbruch zu hindern.

- *Einbindung der Herkunfts- und Transitländer in die europäische Flüchtlingsabwehr:* Mit mehreren afrikanischen Ländern bestehen Abkommen, die es den europäischen Grenzschützern ermöglichen, in den Gewässern der afrikanischen Länder zu operieren. Außerdem wird Druck auf die Transitländer ausgeübt, selbst verstärkt gegen illegale Migranten vorzugehen.
- *Einrichtung von Lagern:* Sowohl innerhalb der EU als auch in den Transitländern außerhalb werden Auffang- und Abschiebelager für Flüchtlinge eingerichtet.
- *Abschiebung:* Illegale Migranten, die in Europa kein Asyl erhalten, werden in ihre Herkunftsländer zurückgebracht.

Infolge des Klimawandels sind weitere Migrations- und Flüchtlingsbewegungen mit entsprechend steigenden Gewaltproblemen zu erwarten, ohne dass man heute seriös quantifizieren könnte, in welcher Größenordnung sich das abspielen wird. Sicher ist nur, dass die Zahl der (gegenwärtig auf etwa 20 Millionen geschätzten) Umweltflüchtlinge steigen wird, wenn Flussdeltas überflutet werden, Inselgruppen im Meer versinken oder eine Megacity wie Lagos einem Extremwetterereignis zum Opfer fällt. Und dass die damit verbundenen Gewaltpotentiale anwachsen werden: Im Unterschied zu Wanderungsbewegungen in vor-modernen Epochen ist heute immer schon jemand dort, wo andere hinwollen.

## **Energie und Zugang zu fossilen Ressourcen als Gewaltquelle**

Alle Debatten um die künftige Versorgung mit fossilen Ressourcen kreisen um den magischen *Peak Oil*, jenen Zeitpunkt, zu dem der Höhepunkt der Ölförderung überschritten wird und ab dem es zwangsläufig mit den Vorräten bergab geht. Es mag verwundern, dass noch immer unbekannt ist, wie viel Ölreserven unter der Erde lagern, aber mit Sicherheit ist erstens davon auszugehen, dass die Vorräte endlich sind und dass in der Sandwich-Konstellation von steigender Nachfrage bei erschwelter Zugänglichkeit die Konkurrenz um *die* zentrale Ressource der Industriegesellschaften härter und das Produkt teurer werden wird.

Die *Energy Watch Group* geht davon aus, dass das Fördermaximum von 81.000 Barrel Öl pro Tag im Jahr 2006 erreicht wurde, wir uns also schon jenseits des *peaks* befinden, während die *International Energy*

*Agency* (IEA) davon ausgeht, dass sich die Förderung auch in Zukunft noch steigern lasse: Kletternde Ölpreise spülen wieder Geld in die Kassen der Konzerne, weshalb sie mehr in Fördertechnologien investieren können, weshalb sie besser an verborgene Ressourcen herankommen.<sup>14</sup>

Dabei ist keineswegs klar, ob nach einem Erschöpfen der bislang genutzten Vorkommen ebenso große neue erschlossen werden können, und verschärfend kommt hinzu, dass das Absinken der Fördermengen nach dem Erreichen des Maximums, wie man inzwischen weiß, beschleunigt abläuft. Die globale Finanzkrise hat überdies dazu geführt, dass die Ölkonzerne wegen des radikal gesunkenen Ölpreises einen Großteil der Investitionen in neue Förderprojekte gestoppt haben, weshalb die IEA aktuell einen dramatischen Engpass für das Jahr 2013 prognostiziert – mit erheblichen Folgen für den Ölpreis, der dann bei zweihundert Dollar je Barrell liegen könnte und dann die nächste Weltwirtschaftskrise einläuten oder der aktuellen neue Fahrt verschaffen wird, je nachdem.<sup>15</sup>

Unabhängig davon, wie sicher solche Prognosen sind, fällt doch auf, dass sowohl über die Vorräte wie über die künftigen Nutzungsmöglichkeiten *der* zentralen Ressource der Industriegesellschaften erstaunliche Unklarheit herrscht – und das allein sollte eigentlich schon Beunruhigung auslösen. Immerhin bestehen 80 Prozent des globalen Primärenergieverbrauchs aus Kohle, Öl und Gas, und der steigt kontinuierlich mit durchschnittlich 1,6 Prozent jährlich an. Allein der Erdölverbrauch, der ein Drittel des Primärenergieverbrauchs ausmacht, wird von 84 Millionen Barrel täglich im Jahr 2005 auf 116 Millionen Barrel bis 2030 ansteigen,<sup>16</sup> wie gesagt bei kontinuierlich erschwertem Zugang. Erdöl, schreibt Wolfgang Sachs,

»ist wichtiger, als Gold es je war. Ohne Öl würde das industriewirtschaftliche System zusammenbrechen: Industrie und Arbeitsplätze basieren in weiten Teilen auf der Nutzung und Verarbeitung von Rohöl; Verkehr und Mobilität – zu Wasser, zu Lande und in der Luft – sind hauptsächlich auf raffinierte Ölprodukte angewiesen; und ebenso sind es Plastik, Medikamente, Dünger, Baustoffe, Farben, Textilien und vieles mehr. Seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts wuchs die Abhängigkeit vom Öl immer mehr; es avancierte zu einer politisch, ökonomisch, ja sogar kulturell unersetzlichen Ressource. Öl prägt wie kein anderer Stoff die Lebensstile in aller Welt.«<sup>17</sup>

---

14 Waldermann: Experten warnen vor dramatischen Öl-Engpass.

15 Waldermann: Energieagentur warnt vor Mega-Wirtschaftskrise.

16 Berié et al.: Fischer Weltalmanach 2008, S. 27.

17 Sachs: Öl ins Feuer, S. 37.

Bei all dem ist nicht nur die horrible Emissionsmenge beachtenswert, die bei dieser Art Energieversorgung anfällt, sondern auch die politische Abhängigkeit von den Förderländern – allein der Iran und Russland verfügen über die Hälfte der weltweit verfügbaren Erdgasreserven. Von den 23 Staaten, »die den größten Teil ihrer Einnahmen dem Export von Erdöl und Erdgas verdanken, [ist] kein einziger eine Demokratie.«<sup>18</sup> Wolfgang Sachs ist zuzustimmen, wenn er sagt, »dass die konventionelle, auf fossile Energieträger gestützte Wirtschaftsentwicklung zu einem Großrisiko für die Sicherheit in der Welt geworden ist.«<sup>19</sup> Auch hier spielt die veränderte Machtfiguration der Weltgesellschaft eine wichtige Rolle; Chinas Handelsvolumen mit Afrika soll 2010 bei etwa 100 Milliarden Dollar liegen, allein dreizehn der fünfzehn im Sudan aktiven Erdölfirmen sind chinesisch.<sup>20</sup> Die Ökonomin Dambisa Moyo bringt die Strategie Chinas in einen direkten Gegensatz zur westlichen Entwicklungshilfe: »Das chinesische Modell hat in Afrika innerhalb von fünf bis zehn Jahren mehr Arbeitsplätze und Infrastruktur geschaffen als der Westen in 60 Jahren.«<sup>21</sup>

Und schließlich bilden die internationalen Rohstoffmärkte und die Versorgungsinfrastrukturen – vor allem die Gaspipelines – ein hochsensibles Feld »globalisierter Unsicherheit«.<sup>22</sup> Anschläge auf Pipelines, Raffinerien, Brücken etc. gehören zur Taktik des internationalen Terrorismus ebenso wie lokaler Rebellen Gruppen – Nigeria und der Irak sind dafür die prägnantesten Beispiele. Angriffsszenarien unterschiedlicher Art sind überall dort, wo Gas- oder Ölpipelines eine ganze Reihe von Staaten durchqueren, nicht unwahrscheinlich.

Welche Rolle der Kampf um die fossile Energie für die Konflikte der Zukunft spielen wird, hat 2008 der russisch-georgische Krieg gezeigt, in dem als erstes eine Pipeline bombardiert wurde. Dass man sich auch in der Bundesrepublik der kommenden Risiken bewusst und sie einzugehen bereit ist, zeigt eine Formulierung im Beschluss des CDU-Parteitag im November 2006:

»Gerade im Zeitalter der Globalisierung ist die deutsche Wirtschaft mehr als zuvor auf den freien Zugang zu den Märkten und Rohstoffen der Welt angewiesen. Die Bundeswehr kann als Teil der staatlichen Sicherheitsvorsorge im

18 Friedman: Was zu tun ist, S. 142.

19 Sachs: Öl ins Feuer, S. 39.

20 Kneissl: Die neue Kolonialisierung Afrikas, S. 185.

21 Theurer: »Wir Afrikaner sind keine Kinder«, S. 34.

22 Debiel et al.: Globale Trends 2007, S. 26ff.

Rahmen internationaler Einsätze zur Sicherung der Handelswege und Rohstoffzugänge beitragen.«<sup>23</sup>

Daneben liefert das Schmelzen der arktischen Eismassen ein weiteres Szenario für künftige Gewalt – die unter dem Eis vermuteten gigantischen Rohstoffvorkommen werden bald zugänglich sein, und seit langem ist umstritten, wer Anrechte darauf hat, sie abzubauen. Die russische Arktis-Expedition *Akademik Fjodorow* hat im Sommer 2007 Hoheitsansprüche angemeldet, indem sie in 4.200 Meter Tiefe eine Titanflage auf den Meeresgrund stellte. Die Expedition soll nach eigenen Angaben ermöglichen, die Grenzen des russischen Schelfs im Gebiet zwischen den Nowosibirsk-Inseln und dem Nordpol zu präzisieren. Umgehend erfolgten Reaktionen aus Amerika, Kanada und Dänemark, die jegliche russische Ansprüche negierten. Großbritannien hat Gebietsansprüche auf eine Million Quadratkilometer der Antarktis angemeldet, was zu Konflikten mit Argentinien und Chile führt.<sup>24</sup> Das Schmelzen des Eises eröffnet darüber hinaus neue Verkehrswege und damit beträchtliche wirtschaftliche Chancen. Ein neuer Seeweg nach Asien (Nordwestpassage) hat sich im Sommer 2007 zum ersten Mal geöffnet. Kanada, das seine Hoheitsrechte gerade ausgeweitet hat, zeigt ebenso wie die USA militärische Präsenz in der Region.

## **Die Klassiker: Wasser- und Ernährungsprobleme als Gewaltquellen**

Gegenwärtig haben nach Angaben der WHO ca. 1,1 Milliarden Menschen keinen ausreichenden Zugang zu sauberem Trinkwasser, weshalb jährlich über zwei Millionen an den darauf zurückgehenden Durchfall- und Infektionskrankheiten sterben; davon sind 90 Prozent Kinder unter fünf Jahren.<sup>25</sup> Man geht davon aus, dass der Zugang zu sauberem Wasser durch Effekte des Klimawandels künftig für noch mehr Menschen erschwert wird. Im Jahr 2006 waren 856 Millionen Menschen von Hunger betroffen; diese Zahl hat sich in den vergangenen beiden Jahren erhöht und wird infolge sowohl des Klimawandels wie der Finanzkrise weiter ansteigen. Die sogenannten Hunger-*Hotspots* der nahen Zukunft sind das südliche Afrika und Südasien – die Maisernten in Afrika drohen in den nächsten zwei Jahrzehnten um ein Drittel abzusinken; in Südasien

---

23 Zit. nach Henken: *Knappe Rohstoffe*, S. 218ff.

24 Leithäuser: *Londons Kampf um den Südpol*, S. 6.

25 Berié et al.: *Fischer Weltalmanach 2008*, S. 728.

werden Raps, Erdnüsse und Hirse im gleichen Umfang zurückgehen.<sup>26</sup> Zugleich steigen die Nahrungsmittelpreise unverändert an, obwohl die Finanzkrise die Agrarrohstoffe billiger gemacht hat. Aber die Abwertung der Währungen der armen Länder führt dazu, dass die Preise in Mittelamerika, in Asien, auf den Philippinen weiter ansteigen, allein im Zeitraum von 2008 bis 2009 um mehr als 20 Prozent.<sup>27</sup> Die Zahl der Hungernden wird, wie die Welternährungsorganisation FAO schätzt, im Jahr 2009 auf über eine Milliarde ansteigen.

Im Unterschied zu früheren Hungerkrisen geht Hunger heute nicht mehr primär auf Dürren, Überschwemmungen und Missernten zurück, sondern auf das Steigen der Nahrungsmittelpreise; in den letzten drei Jahren sind Basis-Nahrungsmittel wie Reis um etwa 80 Prozent teurer geworden. Hungeraufstände finden entsprechend nicht mehr auf dem Land, sondern in den Städten statt – 2008 gleichzeitig in Süd- und Mittelamerika, in Afrika, Indien und Indonesien. In Haiti wurde die Regierung gestürzt, in Kamerun gab es Tote. Die Hungerproblematik wird nicht nur durch gestiegene Energie- und Nahrungsmittelpreise angeheizt, sondern auch durch die Nutzung von Anbauflächen für Biosprit und durch die steigende Nachfrage nach Fleisch- und Milchprodukten in den Schwellenländern. Der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung in globalen Umweltfragen prognostiziert eine Verschärfung der Wasser- und Ernährungskrisen durch den Klimawandel und fürchtet ein Anwachsen von damit einhergehenden Gewaltkonflikten.<sup>28</sup>

Der klassische zwischenstaatliche Krieg hat gegenwärtig keine Hochkonjunktur, aber es gibt drei Entwicklungstendenzen, die für eine Belebung zwischenstaatlicher Kriege sorgen könnten: Erstens werden Gewaltkonflikte um basale Rohstoffe wie Wasser in Zukunft in erheblichem Umfang zunehmen – im Jahr 2050 werden zwei Milliarden Menschen unter Wasserknappheit leiden; die finstersten Prognosen gehen sogar von bis zu sieben Milliarden bis zu diesem Zeitpunkt aus. Im Zusammenhang von Wasserproblemen tritt auch das neue Konfliktszenario auf, dass durch das Austrocknen von Binnenseen, durch die territoriale Grenzen verlaufen, plötzlich unklar wird, wie weit die Territorien der Anrainer der ehemaligen Gewässer reichen – das ist etwa am Tschadsee und am Aralsee der Fall.<sup>29</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu berücksichtigen, wie es um den Hunger, den Durst und die zahlreichen Infektionskrankheiten stehen wird, wenn die Welt nicht mehr von sechs, sondern von mehr als

26 Siehe: Forscher warnen vor Klima-Hungersnöten (v. 01.02.2008).

27 Liebrich: Das Milliarden-Trauerspiel, S. 17.

28 WBGU: Welt im Wandel; Welzer: Klimakriege.

29 Pearce: Wenn die Flüsse versiegen, S. 128ff.

neun Milliarden Menschen bewohnt sein wird, was etwa im Jahr 2050 der Fall sein wird. Von diesen wird dann weit mehr als Hälfte in Städten leben (der Schwellenwert von 50 Prozent wurde im Jahr 2007 überschritten). Solche Szenarien werfen sowohl sozialpsychologisch als auch taktisch und strategisch ganz neue Problemlagen auf und können Gewaltquellen eigener Art konstituieren.

Vor dem Hintergrund solcher Phänomene bilden Umwelt- und insbesondere Klimaerwärmungsprobleme eine unterschätzte, bislang sogar weitgehend unbegriffene soziale Gefahr, und es scheint noch vorstellungswidrig, dass diese meist *naturwissenschaftlich* beschriebenen Phänomene soziale Katastrophen wie Systemzusammenbrüche, Bürgerkriege, Völkermorde bereithalten könnten. Aber viel vorauseilende Phantasie ist gar nicht nötig, um sich das vorzustellen, lassen sich doch bereits für die Gegenwart umweltbedingte soziale Konflikte, Klimakriege und Sicherungsmaßnahmen beschreiben:

- Durch rapide Umweltveränderungen bedingte Konflikte und Kriege finden in Regionen und unter Verhältnissen bereits statt, in denen Entstaatlichung und die Existenz privater Gewaltmärkte den Normalzustand darstellen. Jede negative Veränderung von Umweltbedingungen in solchen Regionen öffnet weitere Gelegenheiten und Räume für Gewaltunternehmer und damit darauf, Kriege auf Dauer zu stellen und über die jeweiligen Staatsgrenzen auszugreifen.
- Folgen des Klimawandels wie Bodendegradation, Überschwemmungen, Trinkwassermangel, Stürme etc. schränken Überlebensräume und -chancen ein, vertiefen bestehende Problemlagen und verschärfen basale Überlebenskonkurrenzen. Zugleich wächst die Asymmetrie zwischen den begünstigten und den benachteiligten Ländern.
- Da Klimaveränderungen verletzbare Gesellschaften sowohl der Wahrscheinlichkeit wie der Dimension nach am tiefsten treffen, wird die Gewalt die Flüchtlings- und Migrationsbewegungen anwachsen lassen, und zwar sowohl die Binnen- wie die grenzüberschreitenden Migrationen. Beides zieht weitere Gewalt nach sich.
- Grenzüberschreitende Migrationen erreichen die Inseln der Prosperität und Stabilität in Westeuropa und Amerika und veranlassen die staatlichen Akteure zu einer Verschärfung ihrer Sicherheitspolitik und Verstärkung ihrer Sicherheitskräfte. Das führt außenpolitisch zu Grenzsicherungsstrategien, die einerseits Grenzkonflikte weiter nach außen zu verlagern suchen und andererseits die Gewaltmittel gegen Grenzverletzungen erhöhen.
- Diese Prozesse interagieren. Wachsende Flüchtlingszahlen, verschärfte Sicherheitsanstrengungen, zwischenstaatliche Ressourcenkonflikte usw. erzeugen autokatalytische Wirkungen. Plötzliche Um-

weltkatastrophen bringen die Bewältigungskapazitäten in OECD- und Schwellenländern an ihre Grenzen, in scheiternden Gesellschaften wirken sie vernichtend. Daraus resultierende Bedrohungsgefühle und Stress führen zu unvorhersehbaren Reaktionen.

Aus all dem ergibt sich ein Szenario, das die globale Figuration der Gesellschaften insgesamt trifft und unter Druck setzt; unterschiedliche Formen und Intensitäten von Spannungen und Gewaltgebrauch werden die Folge sein. Das soziale Klima ist komplexer als das physikalische, was aber nicht bedeutet, dass man Gefährdungs- und Gewalt*potentiale* nicht bestimmen könnte, die in Zukunft wirksam werden können. Klimaveränderungen und die damit verbundenen Veränderungen in den Überlebensbedingungen wirken in zwei Richtungen: sie können Gewaltkonflikte hervorrufen oder bestehende Konfliktlagen vertiefen. Zudem können sie durch Interaktionen, Kumulierungen und indirekte Verkettungen *unerwartete Folgen* hervorrufen. Hier lässt sich von sequentiellen Folgen des Klimawandels sprechen: Desertifikation oder andere Ressourcenprobleme führen zu Krieg und damit zu Migration, Migration führt zu Grenzkonflikten usw. usf. In Zukunft wird man nicht immer zwischen Kriegs- und Umweltflüchtlingen unterscheiden können, was auch deshalb brisant ist, weil der völkerrechtliche Status von Umweltflüchtlingen alles andere als klar ist. Es ist daher an der Zeit, Umweltwirkungen mehr in die Beschreibung und Analyse von Gewaltkonflikten einzurechnen, als es bislang der Fall war. Die meisten Aspekte des skizzierten Veränderungsgeschehens haben das Stadium der hypothetischen Annahme längst verlassen und bestimmen bereits die Wirklichkeit von Menschen.

## **Konflikte haben kein Außen mehr**

Vor allem wird aber eines deutlich: In einer globalisierten Welt sind die Verflechtungen zwischen den Handlungen und Entscheidungen, die an einer Stelle der Welt vorgenommen werden, mit den Folgen, die daraus an einer anderen Stelle resultieren, ganz unausweichlich geworden. Das Beispiel Biosprit zeigt das in aller Klarheit: Der vermehrte Einsatz von Treibstoffen, die aus Biomasse gewonnen werden, stellt eine Lösungsstrategie des Westens dar, den schwindenden fossilen Ressourcen gegenzusteuern und zugleich die Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren. Das aber hat, wie besonders im Zusammenhang der Hungeraufstände von

2008 deutlich wurde,<sup>30</sup> zur Folge, dass Wälder gerodet oder bereits vorhandene landwirtschaftliche Nutzflächen umgenutzt werden, um für Biosprit geeignete Pflanzen anzubauen, was gelegentlich auch mit gewaltsamen Landnahmen einhergeht.<sup>31</sup>

Andersherum: Weisen nicht die skizzierten Gewaltquellen jede auf ihre Art darauf hin, dass das Erfolgsmodell des atlantischen Westens – also die liberale, kapitalistisch wirtschaftende demokratische Gesellschaft mit all ihren zivilisatorischen Errungenschaften der Gewaltenteilung, der Bürger- und Menschenrechte etc. – in dem Augenblick an eine systemische Grenze gerät, in dem es sich universalisiert und seinen exklusiven Status verliert, womit eine rapide Veränderung in den Machtbalancen einhergeht? Damit treten neue Unsicherheiten im Hinblick auf künftige Ressourcenpolitiken und Geostrategien auf den Plan. In diesem Zusammenhang mag interessant sein, dass China neuerdings verstärkt in erneuerbare Energien investiert, weniger aus Gründen des Klimaschutzes und mehr aus Gründen der Reduzierung internationaler Abhängigkeiten.

Und zeigt nicht gerade das Beispiel Chinas, dass sich der historische Prozess der Staatsentwicklung gerade umgekehrt zu der klassischen Lehrmeinung, dass der wirtschaftlichen Liberalisierung die politische und zivilgesellschaftliche auf dem Fuße folge? Die Gesellschaftstheorien, die wir haben, sind allesamt auf den Westen zugeschnitten, betrachten die Welt aus unserer eigenen Perspektive. Wie falsch sie liegen können, zeigt sich im Rahmen der Globalisierung. Die Schwellenländer China und Indien schicken sich bekanntlich an, zu führenden Industrienationen und gleichermaßen führenden Umweltverschmutzern aufzusteigen – schon in diesem Jahr hat China die USA an CO<sub>2</sub>-Emissionen übertroffen und ähnlich schnell wird es auch Deutschland in der Exportquote überflügeln. Damit geraten aber nicht nur Wirtschaft und Ökologie in Bewegung, sondern auch die politische Tektonik der Welt und damit die Gewalt- und Machtbalancen.

Denn wirtschaftliche Macht bedeutet ja nichts anderes als Verhandlungsmacht auf den Energie- wie auf den Finanzmärkten, in Interventionsfragen ebenso wie in der Umweltpolitik, in Fragen der Steuerung wie der militärischen Gewalt. Angesichts des atemberaubenden Aufschwungs im Reich der Mitte ist dessen neue Rolle als außenpolitischer Akteur im Rahmen internationaler Konflikte – zum Beispiel in der Frage, ob die

---

30 Nach Aussagen des Präsidenten der Weltbank, Robert Zoellick, herrschte im Frühjahr 2008 in 33 Ländern die Gefahr für Unruhen und Aufstände aufgrund gestiegener Lebensmittelpreise (siehe: Weltbank warnt vor Hunger-Unruhen in 33 Ländern).

31 Welzer: Klimakriege, S. 251.

UN den Völkermord in Darfur als solchen bezeichnen sollen oder nicht – genauso wenig in das Blickfeld der Öffentlichkeit getreten wie seine kontinuierliche militärische Aufrüstung. Der Volkskongress im Jahr 2007 etwa beschloss eine Erhöhung des Militärbudgets um sage und schreibe 17,8 Prozent; insgesamt gibt China jährlich 7,5 Prozent des Staatshaushalts oder 34 Milliarden Euro für militärische Zwecke aus. In globaler Perspektive liegt China damit im Trend: allein zwischen 1998 und 2008 sind die Rüstungsausgaben um 45 Prozent angestiegen.

## Epilog

Es spricht einiges dafür, mehr konzeptionelle, theoretische und empirische Anstrengungen in die Entwicklung einer Ökologie des Kriegs zu investieren – da die Anlässe für inner- und zwischenstaatliche Gewaltkonflikte in Zukunft nicht weniger werden. Die Energieproblematik, die sich in den Szenarien künftiger Gewaltnähe spiegelt, liefert die Kehrseite des Emissionsproblems; die bizarre Gleichung lautet, dass der grenzenlose Energiehunger der früh- und spätindustrialisierten Staaten den Kampf um jene Ressourcen anheizt, die durch ihre Verbrennung das Überleben der Menschen überhaupt gefährden. Aber die Tödlichkeit dieser Gleichung scheint sich nur schwer herumsprechen. Die nähere Zukunft der Gewalt scheint daher mit den Worten eines pensionierten Generals der US-Airforce und Mitautors der eingangs erwähnten Studie gut beschrieben scheint:

»We're forced to be interested in parts of the world because of our energy consumption. Solving the energy problem solves a real security problem. You get to choose your points of engagement. It's like one of the things your grandmother told you. »Don't go looking for trouble. If you find trouble, you have to deal with it – but don't go looking for it!« Well, when we go looking for oil, we're looking for trouble.«<sup>32</sup>

## Literatur

- Bächler, Günther/Spillmann, Kurt R./Suliman, Mohamed (Hg.): *Transformation of Resource conflicts. Approaches and Instruments*, Bern: Lang 2002.
- Berié, Eva et al. (Red.): *Der Fischer-Weltalmanach 2008. Zahlen, Daten, Fakten*, Frankfurt/M.: Fischer 2007.

---

32 CNA: National Security, S. 26.

- Bérié, Eva et al. (Red.): *Der Fischer-Weltalmanach 2009. Zahlen, Daten, Fakten*, Frankfurt/M.: Fischer 2008.
- Weltbank warnt vor Hunger-Unruhen in 33 Ländern, in: *Berliner Zeitung* vom 04.04.2008.
- CNA (Center for Naval Analyses): *National Security and the Threat of Climate Change* (2007), [www.securityandclimate.cna.org/report/](http://www.securityandclimate.cna.org/report/) (vom 23.03.2009).
- Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: *Globale Trends 2007. Frieden, Entwicklung, Umwelt*, Frankfurt/M.: Fischer 2007.
- Der Hohe Vertreter und die Europäische Kommission für den Europäischen Rat: *Klimawandel und internationale Sicherheit*, S113/08, vom 14.03.2008.
- Forscher warnen vor Klima-Hungersnöten [Globale Erwärmung], in: *Spiegel online* vom 01.02.2008 (<http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,532408,00.html>).
- Friedman, Thomas L.: *Was zu tun ist. Eine Agenda für das 21. Jahrhundert*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2009.
- Gleditsch, Nils P.: Environmental Change, Security, and Conflict, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen O./Aall, Pamela (Hg.): *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Washington/D.C.: US Institute of Peace Press 2001, S. 53-68.
- Henken, Lühr: Knappe Rohstoffe – Eine Quelle für Aufrüstungen und Kriegsplanungen, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.): *Von kalten Energiestrategien zu heißen Rohstoffkriegen? Schachspiel der Weltmächte zwischen Präventivkrieg und zukunftsfähiger Rohstoffpolitik im Zeitalter des globalen Treibhauses*, Wien et al.: LIT 2008, (darin: Beschluss des 20. CDU-Parteitags, Dresden vom 28./29.11.2006).
- Homer-Dixon, Thomas: *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton: Princeton UP 1999.
- Kneissl, Karin: Die neue Kolonialisierung Afrikas: China, die USA und Europa im Kampf um die Rohstoffe Afrikas, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.): *Von kalten Energiestrategien zu heißen Rohstoffkriegen? Schachspiel der Weltmächte zwischen Präventivkrieg und zukunftsfähiger Rohstoffpolitik im Zeitalter des globalen Treibhauses*, Wien et al.: LIT 2008, S. 177-191.
- Leithäuser, Johannes: Londons Kampf um den Südpol, in: *FAZ* vom 22.10.2007.
- Liebrich, Silvia (2009): Das Milliarden-Trauerspiel, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26.03.2009, S. 17.

- Matthew, Richard A./Brklacich, Michael et al.: *Global Environmental Change and Human Security: Gaps in Research on Social Vulnerability and Conflict*, Washington/D.C. 2003.
- Pearce, Fred: *Wenn die Flüsse versiegen*, München: Kunstmann 2007.
- Quy, Vo: *Ökozid in Vietnam. Erforschung und Wiederherstellung der Umwelt*, AG Friedensforschung der Universität Kassel (13.05.2007), [www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Vietnam/fabig-voquy.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Vietnam/fabig-voquy.html) (vom 24.03.2009).
- Rötzer, Florian: Anhaltender Krieg in Afghanistan verursacht schwere Umweltschäden, in: *Telepolis* vom 23.08.2007 (<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26020/1.html>).
- Sachs, Wolfgang: Öl ins Feuer. Ressourcenkonflikte als Treibstoff für globalen Unfrieden, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.): *Von kalten Energiestrategien zu heißen Rohstoffkriegen? Schachspiel der Weltmächte zwischen Präventivkrieg und zukunftsfähiger Rohstoffpolitik im Zeitalter des globalen Treibhauses*, Wien et al.: LIT 2008, S. 31-43.
- Stern, Nicholas: *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge et al. 2007.
- Theurer, Marcus: ›Wir Afrikaner sind keine Kinder‹. Im Gespräch mit Dambisa Moyo, in: *FAS* vom 12.04.2009, S. 34.
- UNEP (United Nations Environment Programme): *Sudan. Post-Conflict Environmental Assessment*, Nairobi 2007, <http://www.unep.org/sudan/>.
- Waldermann, Anselm: Experten warnen vor dramatischen Öl-Engpass, in: *Spiegel online* vom 21.05.2008, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,554587,00.html>.
- Waldermann, Anselm: Energieagentur warnt vor Mega-Wirtschaftskrise 2013, in: *Spiegel online* vom 28.02.2009 (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,610455,00.html>).
- Welzer, Harald: *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*, Frankfurt/M.: Fischer 2008.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen): *Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin/Heidelberg: Springer 2007.



# **Völkerrechtliche Fundamente einer neuen Sicherheitsarchitektur**

---

HEIKE KRIEGER

## **A. Einleitung: Sicherheitsarchitektur und Völkerrecht**

Der Begriff ›Sicherheitsarchitektur‹ bezeichnet aus juristischer Perspektive das Zusammenspiel verschiedener materieller Rechtsnormen und politischer Prinzipien, Verfahren und Institutionen, mit denen Staaten Sicherheitskonzepte und die daraus abgeleiteten Sicherheitsmaßnahmen durchzusetzen versuchen, um auf wahrgenommene Sicherheitsbedrohungen zu reagieren. Geht es um internationale Sicherheit kommt dabei dem Völkerrecht die entscheidende Aufgabe zu, den normativen Maßstab für das Gesamtsystem zu liefern. Es gibt vor, welche Sicherheitskonzepte und welche Sicherheitsmaßnahmen zulässig sind. Das Völkerrecht bildet insofern das Fundament der internationalen Sicherheitsarchitektur.

Nun ist seit Ende des Kalten Krieges die internationale Sicherheitsarchitektur in eine Krise geraten.<sup>1</sup> Dabei betrifft die Frage nach den erforderlichen Anpassungen einer neuen Sicherheitsarchitektur an neue Bedrohungsszenarien nicht nur die politischen Sicherheitskonzepte und -prinzipien, sondern auch das völkerrechtliche Fundament: So sieht sich das Völkerrecht dem Vorwurf ausgesetzt, dass es nicht angemessen auf die Bedrohungen reagiere, die aus Räumen begrenzter Staatlichkeit gerade durch nicht-staatliche Akteure hervorgehen. Das völkerrechtliche Sys-

---

1 Siehe aus der umfangreichen Literatur z.B.: Kaldor: *New Wars and Old Wars*, S. 4f.; Münkler: *Die neuen Kriege*, S. 135-137; Robb: *Brave New War*, S. 152ff.

tem müsse grundsätzlich überdacht und die Geltung dieser staatszentrierten Rechtsordnung prinzipiell in Frage gestellt werden. Stattdessen aber erkläre die Völkerrechtslehre die nichtstaatlichen Akteure und die sie begünstigenden Räume begrenzter Staatlichkeit zu einem Sonderfall, der an der grundsätzlich Geeignetheit der Völkerrechtsordnung, auch diese Fälle zu regeln, nichts ändere. Damit verschließe das Völkerrecht aber vor einer wesentlichen Entwicklung die Augen.<sup>2</sup>

In der Tat hat der Wandel der Sicherheitsbedrohungen bislang nicht zu der angemahnten grundsätzlichen Revision des Völkerrechts, zu einem prinzipiellen Paradigmenwechsel geführt. Aber das Völkerrecht verschließt auch nicht die Augen vor den neuen Sicherheitsbedrohungen. Nur anders als 1907 oder 1945 haben die Staaten die Völkerrechtsordnung nicht durch große völkerrechtliche Vertragswerke reformiert, sondern wählen den Weg der dynamischen Auslegung der bestehenden Verträge, wie z.B. der UN-Charta.<sup>3</sup> Die Umformung der internationalen Sicherheitsarchitektur stellt sich dabei parallel zu anderen Entwicklungen im Völkerrecht als Prozess der Individualisierung, Multilateralisierung und Zentralisierung dar. Das völkerrechtliche Fundament der internationalen Sicherheitsarchitektur wird komplexer und schließt sogar das Individuum ein. Allerdings ersetzen die neuen Instrumente die alten nicht gänzlich.<sup>4</sup> Deshalb stellt die Aufrechterhaltung einer abgestimmten Sicherheitsarchitektur eine große Herausforderung dar. So reicht die alleinige Änderung von materiellen Normen nicht aus, wenn die Staaten nicht gleichzeitig institutionelle und verfahrensrechtliche Normen anpassen.<sup>5</sup> Denn dann birgt das Bestreben, das bestehende Völkerrecht auf neue Sicherheitsbedrohungen auszurichten, auch die Gefahr der Überforderung der Rechtsordnung in sich. Wird das Völkerrecht in Antwort auf die neuen Bedrohungen mit neuen Verpflichtungen angereichert, ohne dass entsprechende Entscheidungsmechanismen fortentwickelt werden, drohen auch die neuen Verpflichtungen ins Leere zu laufen. Damit aber gibt man zugleich den Ansätzen Nahrung, die die Wirksamkeit des Völkerrechts zur Regelung der internationalen Ordnung grundsätzlich bezweifeln.<sup>6</sup> Schließlich muss eine Änderung des Völkerrechts, und mag sie noch so erforderlich scheinen, immer noch den grundlegenden Rechtmäßigkeitsanforderungen genügen, die die Rechtsordnung für das Handeln der Staaten vorgibt. Mag es z.B. aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive sinnvoll erscheinen, auf asymmetrische Bedrohungen mit

---

2 Münkler: Asymmetrie, S. 59-61.

3 Hafner: Die neuen Vereinten Nationen, S. 58 ff.

4 *Mutatis mutandis* Zimmermann: Durchsetzung des Völkerrechts, S. 1088.

5 Brock: Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung, S. 19.

6 Nolte: Diskussionsbeitrag, S. 72-74.

einer asymmetrischen Inpflichtnahme zu reagieren und unterschiedliche Regelungssysteme für staatliche und nicht-staatliche Gewaltakteure aufzustellen,<sup>7</sup> ziehen zumindest menschenrechtliche Normen und Normen des humanitären Völkerrechts mit *ius cogens* Charakter einer vielleicht noch so plausiblen Forderung nach der Einführung von Doppelstandards eine rechtliche Grenze.

Wie versucht nun das Völkerrecht diesen vielfältigen Anforderungen an die Ausgestaltung einer neuen Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert gerecht zu werden?

## **B. Individualisierung des Bezugsobjekts als Antwort auf die Individualisierung der Sicherheitsbedrohungen**

Da das Völkerrecht noch immer in erster Linie eine von den Staaten gesetzte Rechtsordnung ist, entscheidet über das völkerrechtlich relevante Verständnis einer internationalen Sicherheitsarchitektur die staatliche Wahrnehmung der Sicherheitsbedrohungen. Gegen welche Bedrohungen sich diese Sicherheitsarchitektur richtet, lässt sich aus den Maßnahmen ablesen, die die Staaten ergriffen haben, um die internationale Sicherheit zu gewährleisten, vor allem im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.<sup>8</sup> Dabei lässt sich als Antwort auf die Individualisierung der Sicherheitsbedrohungen eine Individualisierung des Bezugsobjekts der internationalen Sicherheit beobachten.<sup>9</sup>

### **I. Wandel der Sicherheitsbedrohungen**

Die Staatenpraxis zeigt<sup>10</sup>, dass Staaten nicht nur die zwischenstaatliche Gewalt, wie sie typisch im Irak-Kuweit-Konflikt von 1990 zum Ausdruck kommt, als Gefahr für die internationale Sicherheit sehen,<sup>11</sup> sondern auch interne Gewalt in Form von Bürgerkriegen, wie sie in Afrika stattfinden,<sup>12</sup> sowie zwischenstaatliche Gewalt, die den Staaten nicht mehr zweifelsfrei zugerechnet werden kann. Typisches Beispiel sind hier die terroristischen Aktivitäten des 11. Septembers 2001, die mit dem Tali-

---

7 Münkler: Asymmetrie, S. 62.

8 Hafner: Die neuen Vereinten Nationen, S. 55.

9 Ebd., S. 89.

10 Siehe auch die Darstellung bei Hafner (Ebd., S. 56).

11 Z.B. in S/RES 678 (1990).

12 Z.B. S/RES/1208 (1998); S/RES/1209 (1998); Frowein/Krisch: Art. 39, S. 723.

banregime in Afghanistan in engem Zusammenhang standen.<sup>13</sup> Diese Bedrohungsanalyse ist systemimmanent, soweit Staaten in die Gewaltausübung zumindest noch involviert sind. Die Staaten stufen aber auch Gewaltausübungen und -androhungen, die von Einzelpersonen im Rahmen terroristischer Aktivitäten ausgehen, als Bedrohungen der internationalen Sicherheit ein.<sup>14</sup>

Mit der Individualisierung auf der Ebene der Akteure geht eine schrittweise Individualisierung des Bezugsobjekts der Sicherheitsarchitektur Hand in Hand. Die Sicherheit des Einzelnen wird zum Gegenstand der internationalen Sicherheitspolitik, weil ein Staat allein seine traditionelle Aufgabe, die Sicherheit seiner Bürger zu garantieren, nicht mehr wirksam ausüben kann.<sup>15</sup>

## **II. Human Security als Bezugsobjekt einer neuen Sicherheitsarchitektur?**

Muss aus dieser Entwicklung ein Paradigmenwechsel folgen, demzufolge Bezugsobjekt der internationalen Sicherheitsarchitektur nicht länger die territorial verstandene Souveränität der Staaten, sondern die menschliche Sicherheit – die *human security* – sein soll? Eine Analyse der Praxis des Sicherheitsrates zeigt, dass das Völkerrecht hier nicht den Paradigmenwechsel, sondern eine Fortentwicklung des geltenden Rechts durch eine dynamische Vertragsauslegung wählt.<sup>16</sup>

### **1. Interpretation von Frieden und Sicherheit**

Gemäß dem lange vorherrschenden Verständnis der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen war der Sicherheitsrat weder nach Kapitel VI noch nach Kapitel VII SVN berechtigt, sich mit der Menschenrechtssituation in einem Staat zu befassen.<sup>17</sup> Denn bei der Interpretation der Zielsetzung der kollektiven Sicherheit gingen die Staaten davon aus, dass die Aufgabe des Sicherheitsrates die Verhinderung von zwischenstaatlichen Konflikten war.<sup>18</sup> Eine solche Interpretation musste sich in dem Moment wandeln, in dem der Schutz der Menschenrechte nicht nur eine internationale Angelegenheit, sondern auch Bestandteil eines weiten Begriffs von Frieden und Sicherheit wurde. Zu dieser Entwicklung hat in der his-

---

13 S/RES/1368 und 1373 (2001).

14 S/RES/1566 (2004); S/RES/1611 (2005).

15 Hafner: Die neuen Vereinten Nationen, S. 57.

16 Siehe zum Folgenden: Krieger: Hüter der Menschenrechte, S. 108-112.

17 Alston: The Security Council, S. 130.

18 Frowein/Krisch: Art. 39, S. 720.

torischen Perspektive die Ausbildung des Schutzes der unveräußerlichen und unverletzlichen Menschenrechte als wesentliche Zielsetzung der internationalen Gemeinschaft entscheidend beigetragen.<sup>19</sup> Die Praxis des Sicherheitsrates belegt, dass sich der Rat für zuständig hält, gravierende Menschenrechtsverletzungen abzuwenden. Der Sicherheitsrat hat seit 1990 sein Aufgabenverständnis erheblich ausgeweitet und versteht den Schutz vor extremen menschlichen Notsituationen als Teil seiner Aufgabe, den Weltfrieden zu wahren.<sup>20</sup> Im Einklang damit erweiterte der Rat den Begriff der Friedensbedrohung im Hinblick auf innerstaatliche Konflikte. Er hat sich seitdem wiederholt mit internen Konflikten auseinandergesetzt und zwar unabhängig davon, ob die Konflikte zu einem zwischenstaatlichen Konflikt führen können oder andere zwischenstaatliche Auswirkungen zeitigen.<sup>21</sup>

## 2. Das Konzept *Human Security*

In diese Praxis fügt sich das Konzept der *Human Security* ein. Hinter dem Begriff der *Human Security* verbergen sich weit divergierende Vorstellungen. Im Wesentlichen kann man dabei einen weiten und einen engen Human-Security-Ansatz unterscheiden. Während der weite Ansatz die physische, wirtschaftliche und soziale Sicherheit des Individuums in Bezug nimmt, stellt der enge Ansatz allein auf die physische Sicherheit des Menschen ab.<sup>22</sup> Eine dynamische Interpretation der Satzung ermöglicht es, den Schutz der Menschenrechte mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu verknüpfen. Sicherheit umfasst nach diesem Verständnis nicht mehr nur die Sicherheit der Staaten, sondern auch die Sicherheit des Einzelnen vor Einwirkungen auf seine Existenz.<sup>23</sup> Auf dieser Grundlage ist der Rat nicht nur für Weltfrieden, sondern auch für die Gewährleistung der Daseinssicherheit und Würde des Einzelnen zuständig. Internationale Sicherheit wendet sich nicht nur gegen den staatlich verursachten vorrangig militärischen Zwang, sondern will auch den Einwirkungen entgegenzutreten, die die Staaten nicht unmittelbar verursachen.<sup>24</sup> Der weite Friedensbegriff der UN-Charta ist der Idee der *Human Security* damit nahe. Die Praxis des UN-Sicherheits-

---

19 Faßbender: Schutz der Menschenrechte, S. 1ff.

20 U.a.: Österdahl: Lawmaking on Force, S. 80ff.; Lailach: Wahrung des Weltfriedens, S. 285,

21 Frowein/Krisch: Art. 39, S. 720-723.

22 Stein-Kaempfe: Human Security, S. 70f.

23 Commission on Human Security: Human Security Now, S. 21ff.

24 Krieger: Hüter der Menschenrechte, S. 109.

rates erwähnt das Konzept der *Human Security* aber bislang nicht ausdrücklich.<sup>25</sup>

### 3. Grenzen der Leistungsfähigkeit des Friedenssicherungssystems

Hinter der staatlichen Zurückhaltung verbirgt sich dabei nicht unbedingt allein der machtpolitische Wille der Staaten, ihre staatliche Souveränität gegen Interpretationen zu schützen, die die Souveränität auf den Menschen zurückführen wollen. So gibt es Ansätze in der Literatur, wonach staatliche Souveränität nur dann einen rechtlichen Wert besitze, wenn sie die menschliche Souveränität respektiere.<sup>26</sup> Vielmehr geht es um die Erkenntnis, dass angesichts der konzeptionellen Weite von *Human Security* ein echter Paradigmenwechsel die Leistungsfähigkeit des Friedenssicherungssystems gefährden würde.

Auch wenn die Praxis des Sicherheitsrates seit 1999 zeigt, dass die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, Maßnahmen zur Konfliktprävention zu ergreifen, sehr weit sind,<sup>27</sup> drohte eine Interpretation des Friedensbegriffs in Art. 39 SVN im Lichte der Human-Security-Ansätze die gewaltenteilenden Elemente der Charta endgültig zu beseitigen<sup>28</sup> und das System an den Rand seiner Leistungsfähigkeit zu bringen. Noch weiterreichende Befugnisse zur Prävention in Situationen, in denen Bedrohungen für den Frieden erst langsam im Entstehen begriffen sind, wie z.B. Zwangsmaßnahmen gegen organisierte Kriminalität, fehlende Rechtsstaatlichkeit oder sogar soziale Sicherheit,<sup>29</sup> würden sich in Widerspruch setzen zur Begrenzung der Befugnisse des Sicherheitsrates, wie sie in der Charta niedergelegt ist. Eine weiterreichende Zuständigkeit des Sicherheitsrates hätte zur Folge, dass sich der Aufgabenbereich mit dem der Generalversammlung vollständig überlagerte. Bedenken bestehen vor dem Hintergrund der Funktionsverteilung zwischen dem Plenarorgan Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, in dem nicht alle Mitglieder der Vereinten Nationen vertreten sind.<sup>30</sup> Hinzu kommt, dass es dem Rat in Hinblick auf die erforderliche Informationsbeschaffung und

---

25 Stein-Kaempfle: *Human Security*, S. 197.

26 Siehe Peters: *Human Sovereignty* (i.E.); Ansätze auch bei v. Schorlemmer: *Konstitutionalisierung*, S. 672f.; weitergehend: Emmerich-Fritsche: *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, passim.

27 Nolte: Art. 2 (7), S. 165.

28 Vgl. zu Argumenten der Gewaltenteilung bei präventivem Tätigwerden: Krieger: *Hüter der Menschenrechte*, S. 122-124; Lailach: *Wahrung des Weltfriedens*, S. 263; Alston: *The Security Council*, S. 171.

29 Stein-Kaempfle: *Human Security*, S. 198.

30 Lailach: *Wahrung des Weltfriedens*, S. 263.

vorzunehmenden Wertungen sowohl an der Sachkenntnis als auch an institutionellen und finanziellen Kapazitäten mangelt.<sup>31</sup> Der Sicherheitsrat ist nämlich nicht allzuständig, sondern seine weitreichenden Befugnisse sind ihm nur für die Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit eingeräumt.<sup>32</sup> So verstanden, entspricht es nicht der Zielsetzung von Kapitel VII SVN dem Sicherheitsrat die Befugnisse zu geben, seine Interpretation eines offenen Human-Security-Konzeptes durch wirtschaftliche oder militärische Zwangsmaßnahmen durchzusetzen.<sup>33</sup> Anderenfalls würden die Maßnahmen des Sicherheitsrates, der heute schon von Kritikern als neoabsolutistisch diskreditiert wird,<sup>34</sup> noch weniger legitim erscheinen, was die staatliche Befolgung seiner bindenden Beschlüsse zudem gefährden könnte.

Daher verzichtet der Sicherheitsrat bei seinem gegenwärtigen Vorgehen nach Kapitel VII SVN eben nicht auf das Merkmal der Gewaltanwendung und zieht weiter zwischenstaatliche Kriterien heran: Der Sicherheitsrat schützt den Einzelnen nur in schwerwiegenden menschlichen Notsituationen.<sup>35</sup> Wann eine solche Notsituation vorliegt, lässt sich normativ mit den Kernverbrechen des Völkerstrafrechts beschreiben. Dabei setzen z.B. Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Art. 7 des Rom-Statuts breitangelegte und systematische Angriffe gegen die Zivilbevölkerung voraus.<sup>36</sup> Nach der Praxis des Sicherheitsrates ist des Weiteren zumindest eine internationale Spannungslage erforderlich. Die Menschenrechtsverletzung muss mit einem gegenwärtigen oder drohenden bewaffneten Konflikt oder mit der Destabilisierung der Sicherheit einer Region oder eines Landes verbunden sein.<sup>37</sup> Mit diesen interpretatorischen Einschränkungen gelingt es dem Völkerrecht, ein individualgerichtetes Sicherheitskonzept aufzunehmen, ohne aber im Interesse der Leistungsfähigkeit des Friedenssicherungssystems mit der grundsätzlichen Struktur zu brechen.

---

31 Stein-Kaempfle: Human Security, S. 198.

32 Frowein / Krisch: Art. 39, S. 725.

33 Stein-Kaempfle: Human Security, S. 198.

34 Vgl. Herdegen: Aufgeklärter Absolutismus, S. 1 f.

35 Lailach: Wahrung des Weltfriedens, S. 244f.

36 Krieger: Hüter der Menschenrechte, S. 113; Leiß: Interventionen des Sicherheitsrates, 230.

37 Frowein/Krisch: Art. 39, S. 725; Lailach: Wahrung des Weltfriedens, S. 205.

### C. Individualisierung der Sicherheitsmaßnahmen

Die Individualisierung des Bezugsobjektes der Sicherheit wird von einer Individualisierung der Sicherheitsmaßnahmen begleitet. Dabei stellt sich zunächst die Frage, inwieweit dem Individuum als Antwort darauf, dass Sicherheitsbedrohung von nicht-staatlichen Akteuren ausgeht, auch die Möglichkeit eingeräumt wird, Maßnahmen zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit zu ergreifen. Da dem Einzelnen prozessuale Individualrechte auf internationaler wie auf nationaler Ebene zustehen, ist es nicht erstaunlich, dass der Einzelne diese Rechte zunehmend zu nutzen versucht, um seine Sicherheit ebenso wie mittelbar die Sicherheit seines Staates zu wahren oder wiederherzustellen.<sup>38</sup>

Immer häufiger gelangen bewaffnete Konflikte vor internationale und nationale Gerichte. Ein Beispiel ist der Krieg zwischen Russland und Georgien aus dem Jahr 2008.<sup>39</sup> Nach Abschluss der Kampfhandlungen sind beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte über 3.300 Individualbeschwerden zum Südossetien-Konflikt eingegangen.<sup>40</sup> Die Beschwerden richten sich u.a. gegen Verletzungen des Rechts auf Leben und des Eigentumsrechts. Allein die Zahlen aber machen deutlich, dass auch diese Form der Individualisierung der Sicherheitsarchitektur das internationale Rechtssystem an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit bringt. Demgemäß waren internationale und nationale Gerichtsverfahren gegen kriegerische Handlungen in der Vergangenheit zumeist erfolglos. Hier sind als Beispiele die Verfahren gegen die Bombardierung Belgrads<sup>41</sup> und der Brücke von Vaverin<sup>42</sup> im Kosovokonflikt zu nennen. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Klagen von Zivilisten gegen Russland im Tschetschenien-Konflikt für begründet gehalten.<sup>43</sup> Damit unterwirft der Gerichtshof die Situation des Bürgerkrieges und den Einsatz bewaffneter Gewalt in einem Mitgliedstaat der gerichtlichen Kontrolle und trägt zur Begrenzung des Krieges durch die Verrechtlichung des Kriegsgeschehens bei.

---

38 Vgl. zur Bedeutung der prozessualen Individualrechte für die Durchsetzung eigener Rechte, aber eben auch zugleich völkerrechtlicher Normen: Zimmermann: Durchsetzung des Völkerrechts, S. 1086f.

39 Siehe dazu: Nußberger: Völkerrecht im Kaukasus, S. 457 ff; Schröder: Die Kaukasus-Krise, S. 5 ff.

40 Siehe Pressemitteilung des EGMR v. 16.01.2009, abrufbar unter <http://www.echr.coe.int> (abgerufen am 24.09.2009).

41 EGMR, Bankovic et al. v.: Belgium and 16 other Contracting States, Entscheidung über die Zulässigkeit, ECHR Reports 2001-XII.

42 BGH, Urteil v. 2.11.2006, Az.: III ZR 190/05.

43 EGMR, Isayeva et al. v. Russia, Urteil v. 24.02.2005, App.No. 57950/00; s. auch Estamirov et al. v. Russia, Urteil v. 12.10.2006, App.No. 60272/00.

Zugleich zieht die Internationale Gemeinschaft als Antwort auf nicht-staatliche Sicherheitsbedrohungen einzelne Individuen für sicherheitsrelevante Völkerrechtsverstöße zur Verantwortung. Als plakatives Beispiel mögen hier das Völkerstrafrecht und die individualgerichteten Sanktionen des Sicherheitsrates dienen.<sup>44</sup> An den individualgerichteten Sanktionen lassen sich aber auch die Grenzen aufzeigen, die das Völkerrecht selbst seiner Fortentwicklung im Lichte neuer Sicherheitsbedrohungen zieht. Indem der Sicherheitsrat Sanktionen gegen Individuen verhängt, die der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten verdächtig sind, behandelt er nicht-staatliche Akteure in Analogie zu den Staaten. Auf diese Weise aber wird die Asymmetrie gerade nicht prämiert,<sup>45</sup> denn aus der Gleichbehandlung mit Staaten folgt, dass anders als in Verfahren, in denen Individuen herkömmlicher Weise dem Staat gegenüberreten, die einschlägigen menschenrechtlichen Schutzstandards nicht und nur unzureichend beachtet werden.<sup>46</sup> Hier verwirklicht sich die Gefahr, dass in der Auseinandersetzung mit nichtstaatlichen Akteuren die rechtlichen Grenzen der Völkerrechtsordnung missachtet werden. In diesem Sinne sind doppelte Standards für eine Völkerrechtsordnung, die dem Menschenrechtsschutz verpflichtet ist und sich die *rule of law* zu eigen macht, nicht hinnehmbar. Effektive Sicherheitsmaßnahmen müssen ihre Grenzen zumindest an menschenrechtlichen Normen und Normen des humanitären Völkerrechts mit *ius cogens* Charakter finden.

## D. Multilateralisierung der Sicherheitsmaßnahmen

Auch die fortschreitende Multilateralisierung der internationalen Sicherheitsarchitektur ermöglicht es dem Völkerrecht, auf neue Bedrohungsszenarien zu reagieren: Die Sicherheitsarchitektur der Vereinten Nationen, die um Art. 2 Abs. 4 und Kapitel VII SVN kreist, wurde schon herkömmlich ergänzt durch weitere Regelungen, die das Gewaltverbot gerade auch mit rechtlichen Mitteln absichern. Die Instrumente rechtlicher Absicherung sind all die Normen, die es den Staaten untersagen, aus einem Verstoß gegen das Gewaltverbot rechtlichen Nutzen zu ziehen. Vor-

---

44 Hafner: Die neuen Vereinten Nationen, S. 89/94f.; Zimmermann: Durchsetzung des Völkerrechts, S. 1088.

45 Siehe aber Münkler: Die neuen Kriege, S. 61.

46 Siehe zur menschenrechtlichen Kritik an den Individualsanktionen der Vereinten Nationen: Albin: Rechtsschutzlücken, S. 71ff.; Fassbender: Garantie innerstaatlichen Rechtsschutzes, S. 257 ff.; Frank: UNO-Sanktionen, S. 237-260; Kotzur: Bewährungsprobe, S. 9ff.; Schilling: Schutz der Menschenrechte, S. 343ff.; Tietje/Hamelmann: Gezielte Finanzsanktionen, S. 299ff.

aussetzung hierfür ist die Einordnung des Gewaltverbotes als *ius cogens*, also zwingendes Recht, mit der Folge, dass Verträge und unilaterale Akte, die gegen das Gewaltverbot verstoßen unwirksam sind.<sup>47</sup> Zugleich hat sich gewohnheitsrechtlich im Hinblick auf das Gewaltverbot die Regel *ex iniuria ius non oritur* verfestigt. Ein Erwerb von Gebiet unter Verletzung des Gewaltverbotes ist nicht mehr zulässig. Annexion und Ersitzung scheiden als Gebietserwerbsgründe aus.<sup>48</sup>

Um die Wirksamkeit dieser Regelungen zu gewährleisten, hat das Völkerrecht unterstützend multilaterale Durchsetzungsmittel entwickelt. So hat sich mit der Stimson-Doktrin schon in den dreißiger Jahren eine Pflicht der Staaten verfestigt, gewaltsame Gebietsveränderungen nicht anzuerkennen.<sup>49</sup> Diese Multilateralisierung der Rechtsdurchsetzung, die zur Ausdifferenzierung der völkerrechtlichen Sicherheitsarchitektur beiträgt, findet auch im Hinblick auf andere zentrale völkerrechtliche Normen, die der menschlichen Sicherheit dienen, statt. Hier gehen die Verpflichtungen sogar über eine reine Nichtanerkennungspflicht hinaus und sind darauf gerichtet, die Befolgung dieser individualschützenden Normen durch andere Staaten zu gewährleisten.<sup>50</sup> So hat der Internationale Gerichtshof im Gutachten zum Bau der israelischen Sperranlagen die auf dem gemeinsamen Artikel 1 der Genfer Konventionen beruhende Pflicht aller Vertragsstaaten und nicht nur der Parteien des konkreten Konfliktes betont,<sup>51</sup> die Einhaltung der Konventionen zu garantieren. Im konkreten Fall hatte die Verletzung der völkerrechtlichen Normen nicht nur eine Nichterkennungspflicht zur Folge, sondern auch die Pflicht, die Aufrechterhaltung des rechtswidrigen *status quo* nicht durch andere Maßnahmen zu unterstützen und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, wie es in der vierten Genfer Konvention niedergelegt ist, durch Israel sicherzustellen.<sup>52</sup> Ähnlich hat der IGH im Verfahren zwischen Bosnien-Herzegowina und Serbien wegen Verletzung der Völkermord-

---

47 Art. 52 WVK; zu unilateralen Akten s. Art. 7 Abs. 6 des Artikelvorschlags des ILC-Berichterstatters Victor Rodriguez Cedeño zur Frage der einseitigen Akte von Staaten, UN Doc. A/CN.4/500 Add. 1.

48 Krieger: Effektivitätsprinzip, S. 415ff.

49 Bothe: Friedenssicherung und Kriegsrecht, Rn. 26.

50 Zimmermann: Durchsetzung des Völkerrechts, S. 1084; zur Berechtigung dritter Staaten, völkerrechtliche Kernnormen mit *erga omnes* Charakter durchzusetzen, siehe Art. 48 des ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit.

51 ICJ Rep. 2004, S. 136, Para. 158: »Es folgt aus dieser Bestimmung, dass jeder Vertragsstaat der Genfer Konventionen, ob er Partei in einem bestimmten Konflikt ist oder nicht, verpflichtet ist, die Einhaltung der fraglichen Normen sicherzustellen.«

52 Paras. 158f.

konvention festgestellt, dass die Pflicht der Staaten, Völkermord zu verhüten, eine eigenständige Rechtspflicht der Vertragsstaaten darstellt, die ihnen möglichen Maßnahmen auch gegenüber Dritten zu ergreifen. Dabei ist der IGH bemüht, diese Pflicht so genau wie möglich zu konkretisieren.<sup>53</sup> Die Schaffung und Ausdifferenzierung dieser Durchsetzungspflichten dritter Staaten stellt dabei eine Antwort des Völkerrechts gerade auf die Sicherheitsbedrohungen dar, die sich aus der entgrenzten Gewaltanwendung in Räumen begrenzter Staatlichkeit ergeben.

## **E. Zentralisierung der Sicherheitsmaßnahmen**

Schließlich liegt in der zunehmenden Zentralisierung der Sicherheitsmaßnahmen eine wichtige Antwort des Völkerrechts auf neue Sicherheitsbedrohungen. Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen hat die Durchsetzung des Gewaltverbotes dem Sicherheitsrat als zentralem Organ der Staatengemeinschaft überantwortet, während die Staaten zuvor nur gegen eigene Rechtsverletzungen vorgehen und so die Befolgung sicherheitsrechtlicher Normen durchsetzen konnten.<sup>54</sup>

### **I. Die Durchsetzung internationaler Verpflichtungen durch den Sicherheitsrat**

Diese Zentralisierung nutzen die Staaten verstärkt, um auf heutige Bedrohungsszenarien zu reagieren. So hat sich der Sicherheitsrat durch die Inanspruchnahme legislativer Kompetenzen den Bedrohungen entgegengestellt, die im Hinblick auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen. Indem der Sicherheitsrat diese Proliferationsformen als Friedensbedrohung gekennzeichnet hat, konnte er konkrete Rechtsverpflichtungen für die UN-Mitgliedstaaten aufstellen, mit denen sie der Proliferationsgefahr begegnen sollen.<sup>55</sup> Auch wenn die Kompetenz des Sicherheitsrates, solche Maßnahmen zu ergreifen, umstritten ist,<sup>56</sup> dokumentiert diese Entwicklung aus meiner Sicht doch, dass das Völkerrecht in der Lage ist, durch dynamische Interpretationen des geltenden Rechts, auf die neuen Bedrohungslagen zu reagieren. Die Kompetenzen des Sicherheitsrates zur Wahrung des internationalen Friedens erlauben es dem Rat, auf nicht-staatliche Bedro-

---

53 ICJ Judgment of 26 February 2007, paras. 427/430.

54 Zimmermann: Durchsetzung des Völkerrechts, S. 1083.

55 Krieger: A Nuclear Test, S. 41 f.

56 Giegerich: UN Reform, S. 43; Wolfrum: Massenvernichtungswaffen, S. 872ff.; Zimmermann/Elberling: Grenzen der Legislativbefugnisse, S. 71.

hung durch eine Art Notstandsgesetzgebung zu reagieren, solange die herkömmlichen vertragsrechtlichen Instrumente mit ihren langwierigen Rechtsänderungsverfahren nicht hinreichend schnell handeln können.<sup>57</sup>

Ein anderes wichtiges Beispiel stellen die Bestrebungen dar, die Verpflichtungen des Nichtverbreitungsvertrages mittels des Sicherheitsrates durchzusetzen. Im Regime des Nichtverbreitungsvertrages war eine solche Durchsetzungsrolle des Rates über die Statuten der IAEA von Anbeginn vorgesehen.<sup>58</sup> Im Fall Nordkoreas hat der Sicherheitsrat begonnen, sich dieser Durchsetzungsmöglichkeiten zu bedienen.<sup>59</sup> Da die Rüstungskontrolle zweifellos in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, kann der Sicherheitsrat hier auf Rechtsbrüche mit Zwangsmaßnahmen reagieren, die den Vertragsstaaten des Nichtverbreitungsvertrages nicht zur Verfügung stehen würden. So kann der Rat die Befolgung von Vertragspflichten herbeiführen, einzelne Vertragsbestimmungen verpflichtend auslegen, einem Staat Verpflichtungen aus dem Vertrag auferlegen oder das Verhalten einzelner Vertragsparteien als Friedensbedrohung einordnen.<sup>60</sup> Auch in diesen Fällen bedarf es nicht eines Paradigmenwechsels, um auf veränderte Sicherheitsbedrohungen zu reagieren, sondern die Möglichkeiten effektiver Rechtsdurchsetzung sind längst im System der UN-Charta angelegt.

## II. Die Pflicht des Sicherheitsrates zur Intervention?

Dieser Einschätzung kann man entgegen, dass sie zu optimistisch gehalten ist. So ist es der internationalen Gemeinschaft trotz der dynamischen Chartainterpretation und trotz der Durchsetzungsbefugnisse nicht gelungen, menschliche Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit gleichmäßig und damit glaubhaft zu gewährleisten. Die unterschiedlichen Reaktionen der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten auf den 11. September und auf die massiven Menschenrechtsverletzungen in Ruanda oder in Darfur haben die Glaubwürdigkeit des UN-Systems nachhaltig erschüttert. Gerade die Zivilgesellschaft fordert als Antwort hierauf die Verankerung einer Schutzverantwortung der Staaten – die sog. *Responsibility to Protect*. Diese Schutzverantwortung obliegt zunächst den Staaten, die ihre Bevölkerung vor Gewaltanwendung schützen müssen. Versagen die Staaten, soll die internationale Gemeinschaft mit präventiven, aber auch repressiven Mitteln durch den Sicherheitsrat

---

57 Giegerich: UN Reform, S. 44; Krieger: A Nuclear Test, S. 42.

58 Krieger: A Nuclear Test, S. 41 f.

59 S/RES/1718 (2006); S/RES/1874 (2009); siehe dazu Paulus/Müller: Resolution 1718.

60 Krieger: A Nuclear Test, S. 48.

handeln.<sup>61</sup> Am weitesten reicht dabei die Forderung nach einer militärischen Interventionspflicht, wenn schwerste Menschenrechtsverletzungen nicht anders verhindert werden können.<sup>62</sup> Hier sind weitere Kriterienkataloge für die Legitimität des Einschreitens aufgestellt worden.<sup>63</sup> Diese Pflicht soll nach mancher Vorstellung noch durch eine Haftung der ständigen Sicherheitsratsmitglieder im Fall des Nichthandelns bei angedrohtem Veto abgesichert werden.<sup>64</sup>

So wünschenswert diese Forderung im Interesse des Einzelnen sein mag, macht sie einmal mehr deutlich, dass die Änderungen der internationalen Sicherheitsarchitektur das Völkerrecht nicht an den Rand seiner Leistungsfähigkeit bringen dürfen. Es ist gesichertes Recht, dass der Sicherheitsrat im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen die Staaten zu militärischen Zwangsmaßnahmen ermächtigen darf. Es fehlt damit nicht an den rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, sondern am politischen Willen. Es ist zweifelhaft, ob dieser Wille hervorgerufen werden kann, indem eine Rechtspflicht statuiert wird. Die Rechtspflicht beseitigt nicht die Gründe für die Nichtintervention, nämlich die machtpolitischen Interessen, die beispielsweise China im Fall Darfur berührt sieht.<sup>65</sup> Wahrscheinlicher ist also, dass der Sicherheitsrat trotz einer solchen Handlungspflicht inaktiv bleibt und damit die Verletzung der neu statuierten Handlungspflicht das Völkerrecht noch mehr beschädigt. Das aber mag zu der Wahrnehmung beitragen, das Völkerrecht sei zur Lösung internationaler Problemlagen grundsätzlich nicht fähig.<sup>66</sup>

Zudem verlangt die Umsetzung einer solchen Interventionspflicht nach ausreichenden Ressourcen.<sup>67</sup> Schon heute bereitet es Schwierigkeiten, Staaten zu finden, die zu Interventionen im Namen der Vereinten Nationen bereit sind.<sup>68</sup> Eine Entscheidung des Sicherheitsrates zur Intervention, ohne dass der Rat gleichzeitig die militärische Umsetzung seiner Beschlüsse gewährleisten kann, würde das System der VN weiter diskreditieren. Hier käme das Fehlen der einst in Art. 43 SVN vorgesehenen eigenen Truppen erneut zum Tragen. Weil sich Entscheidungen

---

61 Siehe zum rechtlichen Gehalt des Konzeptes: v. Arnould: Souveränität, S. 11ff.; Schaller: Responsibility to protect, S. 1ff.

62 Siehe dazu Schorlemmer: Konstitutionalisierung, S. 658; Stein-Kaempfle: Human Security, S. 206.

63 Brock: Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung, S. 30f.

64 Schorlemmer: Schutzverantwortung, S. 7 unter Verweis auf ein Zitat der Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour.

65 Vgl. Huang: U.S.-China Relations and Darfur, S. 827.

66 Nolte: Diskussionsbeitrag, S. 73f.

67 Zur Konkretisierung der Frage der Ressourcen: Schorlemmer: Schutzverantwortung, S. 10.

68 Domergue: Coopération et interventions, S. 117f.

zu intervenieren daher im Rahmen der zur Verfügung stehenden Reserven halten müssen, ist es problematisch, wenn solche Entscheidungen zu Rechtspflichten verdichtet werden, anstatt sie auf der Grundlage politischer Vorgaben im Einzelfall zu fällen. Diesem Gedanken aber trägt das System der Vereinten Nationen Rechnung, wenn es dem Sicherheitsrat einen weiten Handlungsspielraum einräumt, der zulässigerweise die Berücksichtigung der Interessen vor allem seiner ständigen Mitglieder erlaubt.<sup>69</sup> Zwar lässt sich feststellen, dass der Sicherheitsrat bislang seine Befugnisse, Staaten zu Zwangsmaßnahmen in Fällen schwerster Menschenrechtsverletzungen zu ermächtigen, nicht missbräuchlich ausgeübt hat.<sup>70</sup> Aber der Grund hierfür liegt vielleicht weniger in der moralischen Stärke der Vereinten Nationen als in eben den verfahrensrechtlichen Absicherungen der UN-Charta, die Befürworter einer weitreichenden Schutzverantwortung aufgeben wollen. In den Fällen, in denen Staaten meinten, ihre wesentlichen strategischen Interessen seien betroffen, konnten sie ihr Veto ausüben oder mit der Ausübung drohen. Diese Form der gegenseitigen Kontrolle der Mitgliedstaaten des Rates sollte in ihrer begrenzenden Funktion nicht unterschätzt werden. Solange es gleichzeitig an einer substantiellen Möglichkeit fehlt, die Maßnahmen des Sicherheitsrates rechtlich zu überprüfen, ist das Vetorecht der ständigen Mitglieder das wirksamste Mittel, diese Maßnahmen einer begrenzenden Kontrolle zu unterwerfen.

Wie erfolgreich die beschriebenen Entwicklungen des Völkerrechts den neuen Bedrohungen entgegenreten können, lässt sich nicht mit letzter Gewissheit sagen. Dieses Prognose- und Beurteilungsproblem ist aber jeder Sicherheitsarchitektur zu Eigen, auch einer Architektur die auf einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel aufbauen will. Der Weg der dynamischen Interpretation des bestehenden Systems hat aber zumindest den Vorteil, dass die Errungenschaften und Fortentwicklungen, allen voran die Verbürgungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, nur mit erheblich größerem Aufwand beseitigt werden können, als wenn man neue Kategorien einführt und neue Regelungssysteme etablierte, für die die Geltung der herkömmlichen Schranken erst begründet werden müsste. Das zeigen die bislang jedenfalls vergeblichen Versuche der US Regierung das Völkerrecht über die Grenzen der Rechtswidrigkeit hinaus, neu zu gestalten.<sup>71</sup> Jede Änderung der rechtlichen Fundamente der internationalen Sicherheitsarchitektur muss an der

---

69 Schaller: *Responsibility to Protect*, S. 7.

70 Schorlemmer: *Schutzverantwortung*, S. 11.

71 Zu den Inhaftierungen in Guantanamo Bay: Amann: *Guantanamo*, S. 263; zur Behauptung eines Rechts auf preemptive Selbstverteidigung: Barela: *Preemptive or Preventive War*, S. 31.

Achtung der individuellen Freiheiten und der Leistungsfähigkeit des internationalen Systems orientiert bleiben.

## Literatur

- Albin, Silke: Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, in: *ZRP* 2004, S. 71-73.
- Alston, Philip: The Security Council and Human Rights: Lessons to be Learned from the Iraq-Kuwait Crisis and Its Aftermath, in: *The Australian Year Book of International Law* 13 (1992), S. 107-176.
- Amman, Diane Marie: Guantánamo, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 42 (2004), S. 263-348.
- Arnauld, Andreas von: Souveränität und Responsibility to Protect, in: *Friedenswarte* 84 (2009), S. 11-52.
- Barela, Steven: Preemptive or Preventive War. A Discussion of the Legal and Moral Standards, in: *The Denver Journal of International Law and Policy* 33 (2004), S. 31-42.
- Bothe, Michael: Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Vitzthum, Wolfgang Graf (Hg.): *Völkerrecht*, Berlin/New York: de Gruyter <sup>4</sup>2007, S. 637-726.
- Brock, Lothar: Von der ›humanitären Intervention‹ zur ›Responsibility to Protect‹ Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe*, Baden-Baden: Nomos 2008, S. 19-32.
- Commission on Human Security (Hg.): *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, New York: Commission on Human Security 2003. Co-chaired by Sadako Ogato and Amartya Sen [<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf> (abgerufen am 30.09.2009)].
- Domergue, Dominique: Coopération et interventions militaires en Afrique, in: *Guerres mondiales et conflits contemporains* 48 (1998), S. 117-134.
- Emmerich-Fritsche, Angelika: *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, Berlin: Duncker & Humblot 2007.
- Fassbender, Bardo: Art. 19 Abs. 4 GG als Garantie innerstaatlichen Rechtsschutzes gegen Individualsanktionen des UN-Sicherheitsrates, in: *AöR* 132 (2007), S. 257-268.
- Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 30 (2003), S. 1-16.

- Frank, Daniel: UNO-Sanktionen gegen Terrorismus und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Breitmoser, Stephan (Hg.): *Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Zürich/St.Gallen: Dike 2007, S. 237-260.
- Frowein, Jochen Abr./Krisch, Nico: Article 39, in: Bruno Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford UP 2002, Vol I, S. 717-729.
- Giegerich, Thomas: ›A Fork in the Road‹ – Constitutional Challenges, Chances and Lacunae of UN Reform, in: *German Yearbook of International Law* 48 (2005), S. 29-76.
- Hafner, Gerhard: Die neuen Vereinten Nationen in der internationalen Sicherheitsarchitektur, in: Hummer, Waldemar (Hg.): *Sicherheit und Terrorismus: Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, Frankfurt/M.: Peter Lang 2005.
- Herdegen, Matthias: *Die Befugnisse des Sicherheitsrates: Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht?* Heidelberg: C.F. Müller 1998.
- Huang, Chin Hao: US-China Relations and Darfur, in: *Fordham International Law Journal* 31 (2007/08), S. 827-842.
- Kaldor, Mary: *New Wars and Old Wars*, Stanford/CA: Stanford UP 1999.
- Kotzur, Markus: Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft, in: *EuGRZ* 2006, S. 19-26.
- Krieger, Heike: A Nuclear Test for Multilateralism – Challenges to the Nuclear Non-Proliferation Treaty as a Means of Arms Control, in: *German Yearbook of International Law* 49 (2006), S. 17-50.
- Der Sicherheitsrat als Hüter der Menschenrechte: Grund und Grenzen seiner Kompetenz, in: *Friedenswarte* 81 (2006), S. 107-128.
- *Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht*, Berlin: Duncker & Humblot 2000.
- Lailach, Martin: *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, Berlin: Duncker & Humblot 1998.
- Leiß, Elisabeth: *Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen: Versuch einer Standardisierung*, Frankfurt/M.: Peter Lang 2000.
- Münkler, Herfried: Asymmetrie und Kriegsvölkerrecht. Die Lehren des Sommerkrieges 2006, in: *Friedenswarte* 81 (2006), S. 59-65.
- *Die neuen Kriege*, Reinbeck b.H.: Rowohlt TB 2003.
- Nolte, Georg: Diskussionsbeitrag, in: Auswärtiges Amt (Hg.): *Völkerrecht im Wandel*, 145. *Forum Globale Fragen*, Berlin 2006.
- Article 2 (7), in: Bruno Simma (Hg.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford UP 2002, Vol. I, S. 148-171.

- Nußberger, Andrea: Völkerrecht im Kaukasus, in: *EuGRZ* 2008, S. 457-466.
- Österdahl, Inger: The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council, in: *Journal of Conflict and Security Law* 10/1 (2005), S. 1-20.
- Paulus, Andreas/Müller, Jörn: *Security Council Resolution 1718 on North Korea's Nuclear Test*, ASIL Insight, Vol 10, Issue 29, 3 November 2006 [abrufbar unter: [http://www.asil.org/insights/2006/11/insights\\_061103.html](http://www.asil.org/insights/2006/11/insights_061103.html)].
- Peters, Anne: *Human Sovereignty as the Deep Grammar of State Sovereignty*, i.E.
- Robb, John: *Brave New War: The Next Stage of Terrorism and the End of Globalization*, Hoboken/NJ: John Wiley & Sons 2008.
- Schaller, Christian: Die völkerrechtliche Dimension der ›responsibility to protect‹, in: *SWP aktuell* 46 (2008), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schilling, Thomas: Der Schutz der Menschenrechte gegen die Beschlüsse des Sicherheitsrats, in: *ZaöRV* 2004, S. 343-362.
- Schorlemer, Sabine von: Konstitutionalisierung der universellen Völkerrechtsordnung durch die Menschenrechte, in: Klein, Eckart/ Menke, Christoph (Hg.): *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre Wiener Weltmensenrechtskonferenz*, Berlin: BWV 2008, S. 609-675.
- Die Schutzverantwortung als Element des Friedens, in: *Policy Paper 28* der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 2007, [abrufbar unter [http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy\\_paper/pp\\_28\\_en.pdf](http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_28_en.pdf)].
- Schröder, Henning von (Hg.): *Die Kaukasus-Krise*, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2008.
- Stein-Kaempfe, Jaqueline: *Human Security – Völkerrechtliche Aspekte eines internationalen Sicherheitskonzeptes zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin: Duncker & Humblot 2008.
- Tietje, Christian/Hamelmann, Sandy: Gezielte Finanzsanktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu den Menschenrechten, in: *JuS* 2006, S. 299-302.
- Wolfrum, Rüdiger: Der Kampf gegen eine Verbreitung von Massenvernichtungswaffen: Eine neue Rolle für den Sicherheitsrat, in: Klaus Dicke et.al. (Hg.), *Weltinnenrecht* (Liber Amicorum Jost Delbrück), Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 865-876.
- Zimmermann, Andreas: Durchsetzung des Völkerrechts zwischen Fragmentierung, Multilateralisierung und Individualisierung, in: Fischer-

Lescano, Andreas (Hg.): *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe*, Baden-Baden: Nomos 2008, S. 1077-1088.

Zimmermann, Andreas/Elberling, Björn: Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrates, in: *Vereinte Nationen (VN)*, Vol. 52, 2004, S. 71-77.

## **Globale Sicherheitspolitik und die Krise des multilateralen Systems**

---

ULRICH SCHNECKENER

Die sicherheitspolitische Bilanz des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts ist – gemessen an den Hoffnungen und Erwartungen, die insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahren vorherrschten – zurückhaltend formuliert ernüchternd: Die Nachrichtenlage war geprägt durch zahlreiche Regionalkonflikte (allen voran der Nahostkonflikt) und versagende Staaten, durch die militärischen Interventionen im Irak und in Afghanistan, durch Terroranschläge und Piratenüberfälle, Drogenkartelle und Warlords, durch die mögliche Proliferation von Massenvernichtungswaffen, durch Energie- und Nahrungsmittelkrisen, durch die Ausbreitung von Seuchen und Pandemien, durch Flucht- und Migrationsbewegungen sowie durch akute oder drohende Umwelt- und Ressourcenkonflikte, verschärft durch die globale Erwärmung. Die Liste ließe sich fortsetzen – und an alarmistischen und geradezu apokalyptischen Szenarien, ob nun von Geheimdiensten, Sicherheitsexperten oder Buchautoren, herrscht kein Mangel. Dass dabei auch gegenläufige, statistisch signifikante Trends – wie etwa die verglichen mit 1992/93 niedrigere Zahl an bewaffneten Konflikten<sup>1</sup> oder die schlichte Tatsache, dass es mehr kooperativ, denn konfrontativ gelöste Wasserkonflikte gibt<sup>2</sup> – ausgeblendet werden, hat nicht nur etwas mit selektiver Wahrnehmung, sondern auch mit sich verändernden Koordinaten der Sicherheitspolitik zu tun, die wiederum

---

1 Vgl. Human Security Center: Human Security Report; Horbom/Melander/Wallensteen: Dyadic Dimension of Armed Conflicts.

2 Vgl. von Lossow: Quell des Friedens; Wolf: A Long Term View of Water and Security.

mit einem veränderten Sicherheitsdenken und einem gewandelten Sicherheitsbedürfnis korrespondieren – dies gilt gerade in den westlichen Demokratien. Dieser Wandel führte jedoch nicht zu einer Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit und einem Ausbau eines Systems kollektiver Sicherheit, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen, sondern eher zu einem Rekurs auf »nationale Sicherheit«, auf unilaterale Maßnahmen, auf die Bildung von Allianzen und Koalitionen sowie nicht zuletzt auf den verstärkten, notfalls auch präventiven Einsatz militärischer Macht, wie sich insbesondere am Paradigma des *Global War on Terror* zeigen lässt. Auch wenn dies das Resultat einer verfehlten Politik der Regierung Bush (2000-2008) – und ihrer Nachahmer andernorts – war, hat die Krise des multilateralen Systems gleichwohl tiefergehende, strukturelle Ursachen, die sich nicht durch die Wahl eines neuen US-Präsidenten beseitigen lassen, sondern die Frage nach den angemessenen Formen globalen Regierens stellt. Vor diesem Hintergrund zeichnet der Beitrag erstens den Wandel im sicherheitspolitischen Denken nach, geht zweitens auf die Krise des multilateralen Systems ein, um dann drittens verschiedene Formen des globalen Regierens zu unterscheiden und anhand bestimmter Kriterien auf ihre Stärken und Schwächen zu überprüfen, ehe viertens ein Ausblick auf die Erfordernisse zur Gestaltung von *Global Security Governance* gegeben wird.

## 1. Wandel im sicherheitspolitischen Denken

Es sind vor allem vier aufeinander bezogene Entwicklungen, die im abgelaufenen Jahrzehnt noch deutlicher als in den 1990er Jahren zu Tage traten und die einen unmittelbaren Einfluss auf Konzeption und Praxis von nationaler und internationaler Sicherheitspolitik hatten:

- Erstens setzte sich der Trend zur »Versicherheitlichung« (*securitization*) diverser Politikfelder beschleunigt fort.<sup>3</sup> Es dürfte kaum noch Themenfelder geben, bei denen nicht ein Sicherheitsbezug hergestellt wird. Entsprechend lang ist die Liste der *security and-issues*: Migration und Sicherheit, Demographie und Sicherheit, Ressourcen und Sicherheit, Klima und Sicherheit, Entwicklung und Sicherheit, Menschenrechte und Sicherheit, Gesundheit und Sicherheit, Internet und Sicherheit, Nahrung und Sicherheit usw. Was früher eher unter den Begriffen *Schutz* oder *Sicherung* (im Englischen *safety*) diskutiert wurde, wird in westlichen Gesellschaften nunmehr dezidiert unter einer sicherheitspolitischen Perspektive betrachtet, die die Abwehr

---

3 Zum *securitization*-Konzept siehe vor allem Buzan et al.: *Security*.

von Bedrohungen bzw. die Minimierung von Risiken zum Inhalt hat. Dies ist mehr als eine semantische Verschiebung, sondern signalisiert konzeptionelle, strategische und institutionelle Veränderungen. Zum einen werden durch den Prozess der ›Versicherheitlichung‹ vermeintliche *low politics*-Themen zu *high politics* erklärt, sie erfahren damit eine politische Aufwertung und werden nicht länger aus einer isolierten Ressortlogik betrachtet. Zum anderen ist damit aber auch verbunden, dass sich mehr und mehr Akteure mit solchen Themen beschäftigen, die sich traditionell primär (und nahezu ausschließlich) mit Aspekten militärischer Sicherheit befasst haben – seien es nun Einrichtungen der Armee, Geheimdienste, Verteidigungsministerien oder internationale Sicherheitsinstitutionen wie die NATO.<sup>4</sup>

- Zweitens ging damit eine Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs einher. Die Rede war vom ›umfassenden‹ oder ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹, der neben militärischer Sicherheit eben auch die politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische oder gar kulturelle Dimension von Sicherheit einbeziehen sollte. Dieser zunächst einmal aufklärerische Impetus, befördert aus der Wissenschaft, sollte dazu dienen, das Feld der Sicherheitspolitik zu ›zivilisieren‹ und angesichts der Mehrdimensionalität auf den schwindenden Stellenwert von militärischen Instrumenten hinzuweisen. Im Kontext der Debatte um *human security* – verstanden als Gegenbegriff zu *national security* – sollte zudem der Akzent stärker auf den Schutz menschlicher Bedürfnisse gelegt werden.<sup>5</sup> Umgekehrt öffnete sich aber auch der militärische Apparat dem neuen Sicherheitsdenken und übersetzte diese Entgrenzung operativ in die Terminologie der »vernetzten Sicherheit«, so beispielsweise im sicherheitspolitischen Weißbuch der Bundeswehr.<sup>6</sup> Damit können sehr unterschiedliche Dimensionen gemeint sein: die Vernetzung verschiedener Handlungsebenen (globale, europäische, nationale und lokale Ebene), verschiedener Akteure (etwa im Rahmen ressortübergreifender Koordination) oder verschiedener Mittel (z.B. militärische, polizeiliche, nachrichtendienstliche, diplomatische, entwicklungs- oder wirtschaftspolitische Instrumente). Das Ergebnis dieser Entwicklung war nicht zwingend das Zurückdrängen des Mili-

4 Siehe z.B. entsprechende Publikationen und Studien von militärischen *Think Tanks* bzw. Regierungsinstitutionen in den USA und in Großbritannien: NIC: Mapping the Global Future; NIC: Global Trends 2025; DCDC: Global Strategic Trends Programme 2007-2036; CNA: National Security and the Threat of Climate Change.

5 Siehe dazu Krause: Kritische Überlegungen zum Konzept der menschlichen Sicherheit.

6 Vgl. BMVG: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands.

tärischen bei sicherheitspolitischen Herausforderungen, sondern vielfach eine Transformation des Militärischen, um im Zweifelsfall auch andere, polizeiliche oder zivile Aufgaben zu übernehmen, wie dies insbesondere bei Friedenseinsätzen oder bei der Terrorismusbekämpfung zu beobachten ist und wie dies beispielsweise in Deutschland mit der Debatte um einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren explizit beabsichtigt wird.

- Die dritte Entwicklung besteht in der zunehmenden Pluralität von sicherheitspolitisch relevanten Akteuren. Dies gilt vor allem für die wachsende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren unterschiedlichster Provenienz, seien es nun zivilgesellschaftliche oder privatwirtschaftliche Akteure auf der einen Seite oder aber nicht-staatliche Gewaltakteure wie Rebellen, Warlords oder Kriminelle auf der anderen Seite. Zur letztgenannten Kategorie zählen auch private Sicherheits- und Militärfirmen, die seit mehr als zehn Jahren einen erheblichen Nachfrageboom erleben und von Wachschutz über Training bis zu operativen Kampfaufgaben ein breites Spektrum an sogenannten Sicherheitsdienstleistungen anbieten. Nicht-staatliche Akteure sind insofern entweder an der Herstellung von Sicherheit beteiligt (z.B. humanitäre oder entwicklungspolitische NGOs in Krisengebieten) oder sie stellen eine konkrete Bedrohung für andere dar (z.B. Terroristen) oder aber beides – wie etwa im Falle von Warlords oder modernen Söldnern. Diese Situation führt zwar weder zu einer ›Entstaatlichung‹ von Sicherheitspolitik noch zu einer ›Entstaatlichung‹ gewaltsamer Konflikte, aber es handelt sich um eine Akzentverschiebung, wonach staatliche Sicherheitsakteure sowohl national als auch international in vielfältiger Form mit nicht-staatlichen Akteuren kooperieren müssen bzw. mit ihnen konfrontiert sind. Notwendig sind daher vielfach neuartige Arrangements von *Security Governance*, an denen verschiedene Akteurstypen beteiligt sind, die aber gleichzeitig Fragen nach der Legitimation, Transparenz und der Kontrolle von Sicherheitsakteuren aufwerfen – was sich wiederum am Beispiel privater Sicherheits- und Militärfirmen am besten illustrieren lässt (siehe etwa die Aktivitäten der Firma *Blackwater* im Irak im Auftrag der amerikanischen Regierung).<sup>7</sup> Gleichzeitig müssen Regierungen und internationale Organisationen Antworten auf die Herausforderung durch nicht-staatliche Gewaltakteure finden, die in zahlreichen Regionen das Konfliktgeschehen beherrschen, zum Teil transnational vernetzt agieren und sowohl das Ergebnis als auch eine der Ursachen erodierender oder nicht bestehender staatlicher Gewaltmonopole sind.

---

7 Vgl. Johnston: *Transnational Security Governance*.

- Viertens hat in der Sicherheitspolitik die Bedeutung von abstrakten Risiken gegenüber konkreten Bedrohungen deutlich zugenommen. Die meisten globalen bzw. »globalisierten« Sicherheitsprobleme sind analytisch betrachtet keine Bedrohungen im engeren Sinne. Es handelt sich eben nicht um benennbare Akteure, die erkennbar oder vermeintlich die Absicht verfolgen, andere Akteure gewaltsam zu attackieren. Klimawandel, Ressourcenknappheit, Finanzkrisen, Seuchen, soziale Ungleichheit, Migrationsprozesse, Drogenhandel oder auch die Proliferation von Waffen sind vielmehr wahrnehmbare Risiken, die sich in konkrete Gefährdungen und Zerstörungen übersetzen können.<sup>8</sup> Über ihre sicherheitsrelevanten Wirkungen kann man spekulieren, sie sind in diesem Sinne »handlungsaktivierende Noch-Nicht-Ereignisse«,<sup>9</sup> die präventiv von der staatlichen wie internationalen Sicherheitspolitik bearbeitet werden müssen. Das Gleiche gilt letztlich auch für den Terrorismus, der zwar in Gestalt von Gewaltakteuren, die sich dieser Methode bedienen, eine konkrete Bedrohung darstellt, gleichzeitig aber durch seine Untergrundaktivität, seine Latenz und sein schwer kalkulierbares Potential durchaus Parallelen zu typischen Risiken aufweist. Terrorismus lässt eine kaum überschaubare Bandbreite von Anschlagsszenarien zu, die allesamt mögliche Risiken beschreiben, von denen aber niemand mit Sicherheit sagen kann, dass diese so oder anders eintreten. Für Terrorismus ist – ebenso wie für andere Risiken – kennzeichnend, dass es sich sowohl bei der Eintrittswahrscheinlichkeit als auch bei der angenommenen Schadenshöhe um zwei Unbekannte handelt. Diese Verlagerung von klassischen, vermeintlich kalkulierbaren Bedrohungen hin zu komplexeren, schwer abschätzbaren Risiken mit einer Fülle von denkbaren Konstellationen und Kombinationen stellt die Sicherheitspolitik westlicher Industrieländer vor erhebliche Herausforderungen. Denn einerseits wachsen mit jedem Szenario und jedem Risiko die Ansprüche der Bevölkerung auf Schutz und Vorsorge, andererseits ist offenkundig, dass die staatlichen Institutionen objektiv nicht der Lage sind, allen Risiken und Gefährdungen gleichermaßen gerecht zu werden, sondern es stellt sich vielmehr die Frage, welche Risiken für wen und zu welchen Kosten eine Gesellschaft letztlich in Kauf nimmt. Der »Präventionsstaat« versucht jedoch dieser Debatte auszuweichen, in dem er u.a. mit Maßnahmen wie Vorratsdatenspeicherung, Online-Durchsuchung, Videoüberwachung, dem Einsatz von »Körperscan-

8 Siehe auch Daase/Feske/Peters: Internationale Risikopolitik.

9 Beck: Risikogesellschaft, S. 43.

nern« an Flughäfen oder der Anschaffung und Lagerung von Impfstoffen seiner Sicherheits- und Schutzfunktion nachkommen will.<sup>10</sup>

Diese vier Entwicklungen – der Prozess der *securitization*, die Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs, die Diversifizierung von sicherheitsrelevanten Akteuren und die Verschiebung von Bedrohungen hin zu Risiken – lassen sich an den wichtigsten westlichen Sicherheitsanalysen und -strategien ablesen, die im vergangenen Jahrzehnt diskutiert wurden. Dies gilt für die US-amerikanische *National Security Strategy* (2003, 2006) ebenso wie für die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union (2003), das deutsche »Weißbuch zur Sicherheitspolitik« (2006) oder die britische Sicherheitsstrategie (2008) – in unterschiedlichen Variationen werden »alte« und »neue« Sicherheitsprobleme aufgezählt, sprachlich allerdings zumeist subsumiert unter dem Begriff *threats*, auch wenn in den meisten Fällen *de facto* von Risiken die Rede ist.<sup>11</sup> Auch im Bericht des von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004) werden sechs »cluster of threats« aufgeführt, die einer internationalen Zusammenarbeit bedürften und denen sich die Vereinten Nationen in besonderer Weise annehmen sollten.<sup>12</sup>

Nimmt man diese und andere Auflistungen zur Kenntnis, dann herrscht international offenkundig weitgehend Einigkeit über die wesentlichen Sicherheitsprobleme, die zwar zumeist nicht den Globus in seiner Gänze betreffen, sondern sich regional höchst unterschiedlich darstellen, die sich aber auf die internationale Politik und ihre Akteure auswirken. Weniger Einigkeit besteht jedoch darin, wie diese Probleme im Einzelnen kausal miteinander verbunden sind, wen sie in erster Linie »bedrohen«, welche Felder prioritär zu bearbeiten sind und mit welchen Mitteln sowie welche Formen des globalen Regierens dafür erforderlich sind. Das beste Beispiel dafür ist der umstrittene, vom damaligen Präsidenten Bush ausgerufenen *Global War on Terror* (GWOT), der sich nicht einigend, sondern polarisierend auf die internationale Sicherheitspolitik ausgewirkt hat. Der GWOT stellte Terrorismus, *rogue states* und die Prolifera-

---

10 Siehe dazu auch Huster/Rudolph: Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat.

11 Lediglich in der britischen Strategie wird von »threats and risks« gesprochen, außerdem werden »drivers of insecurity« aufgeführt, darunter z.B. der Klimawandel und die wachsende Konkurrenz um Energieressourcen. Vgl. Office: The National Security Strategy, S. 10-24.

12 Der Bericht listet folgende Bereiche auf: (a) wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme (darunter auch Klimawandel, Armut, soziale Ungleichheiten oder Ressourcenknappheit); (b) zwischenstaatliche Kriege; (c) innerstaatliche Kriege; (d) Terrorismus; (e) transnational organisierte Kriminalität; (f) die Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Vgl. United Nations: A More Secure World, S. 23-54.

feration von Massenvernichtungswaffen in einen Zusammenhang, sah darin die wichtigste Bedrohung für die USA und die westliche Welt, legitimierte damit den präventiven Einsatz militärischer Mittel und nutzte primär »Koalitionen der Willigen« statt etablierte multilaterale Foren.<sup>13</sup> Der GWOT verschärfte damit letztlich die strukturelle Krise des Multilateralismus, er war allerdings weniger eine Ursache für die Krise als vielmehr ein signifikantes Symptom dafür, wie sich der oben beschriebene grundlegende Wandel im sicherheitspolitischen Denken in eine verfehlte und unzureichende Politik übersetzte.

## 2. Die Krise des multilateralen Systems

Worin besteht nun die Krise des Multilateralismus, die sich als »systematische Erosion von Autoritäten und Kapazitäten internationaler Institutionen und Regime«<sup>14</sup> definieren lässt? Diese Entwicklung gilt im übrigen nicht allein für die Sicherheitspolitik, sondern die meisten Aspekte der Krise finden sich auch auf anderen Politikfeldern, wie der Handels-, Finanz-, Energie- oder Klimapolitik. Im Kern geht es um die Gleichzeitigkeit zweier, gegenläufiger Makro-Prozesse. Zum einen lässt sich, wie vielfach untersucht, ein *Prozess der Globalisierung und Transnationalisierung* konstatieren, der zu einer erheblichen Verdichtung von Räumen geführt hat, was an Handels-, Finanz- und Verkehrsströmen, an der wachsenden Mobilität und an der Ausbreitung neuer Kommunikationsräume (etwa durch das Internet) abzulesen ist, aber auch – damit verbunden – an der Globalisierung von Risiken. Diese Verdichtung führt nun aber nicht zur Beseitigung von globalen und lokalen Ungleichheiten, sondern macht im Gegenteil diese noch stärker deutlich – sowohl zwischen Regionen und Staaten, zwischen Zentren und Peripherien als auch innerhalb von Gesellschaften. Das Ergebnis ist eine wachsende, primär ökonomisch und technologisch induzierte Interdependenz mit einer asymmetrischen Verteilung von Chancen und Kapazitäten, aber eben auch von Kosten, Bedrohungen und Risiken. Diese Interdependenz übersetzt sich jedoch nicht zwangsläufig, wie etwa neo-funktionalistische Theorien unterstellen, in politische Integrationsprozesse. Zwar hat im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts die Bedeutung globaler Politiksteuerung deutlich zugenommen, was sich rein quantitativ an der steigenden Zahl von internationalen Verträgen, Institutionen, Foren und Netzwer-

13 Für eine ausführlichere Analyse des GWOT, inklusive seiner ideologischen Hintergründe, vgl. Schneckener: *Transnationaler Terrorismus*, S. 229-246; ders.: *Terrorismus und der »Global War on Terror«*.

14 Ikenberry: *The strange triumph of unilateralism*, S. 414.

ken zeigen lässt. Dennoch handelt es sich beim »Regieren jenseits des Nationalstaats« (Michael Zürn) nicht, um einen mehr oder minder geordneten, linearen Prozess, der zu einer stetigen Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf die internationale Ebene führt und somit zur Stärkung multilateraler Gremien. Im Gegenteil: Das Projekt *Global Governance*, das sich etwa in den 1990er Jahren durch die Abfolge mehrerer, thematisch fokussierter Weltkonferenzen auf der Ebene der Vereinten Nationen ausdrückte,<sup>15</sup> ist im abgelaufenen Jahrzehnt in erhebliche Schwierigkeiten geraten und auf Widerstände und Gegenkräfte gestoßen. Beim zweiten Makro-Prozess handelt es sich daher um einen *Prozess der politischen Desintegration*, der für die globale Bearbeitung der eingangs erwähnten Sicherheitsprobleme erhebliche Folgen hat. Bedingt wird dies durch drei Entwicklungen, die in ihrer Vehemenz im vergangenen Jahrzehnt zu Tage getreten sind und damit den in den 1990er Jahren begonnenen Versuchen politischer Integration auf globaler Ebene enge Grenzen setzen.

Die *erste* Entwicklung ist mit der Problematik erodierender bzw. fragiler Staatlichkeit verbunden.<sup>16</sup> Globales Regieren ist konstitutiv auf die doppelte Ordnungsfunktion von Staaten angewiesen, die zum einen nach innen eine öffentliche Ordnung und grundlegende Funktionen gegenüber ihren Bürgern gewährleisten und zum anderen ihren internationalen Verpflichtungen gerecht werden sollen. Beide Aspekte können jedoch von fragilen Staaten nicht oder nur unvollkommen erfüllt werden. Das Thema ist nun keineswegs neu, sondern vielerorts ein Erbe von kolonialen und post-kolonialen Strukturen, aber es ist aus zwei Gründen stärker in das Blickfeld internationaler Politik geraten: Zum einen führt fragile Staatlichkeit zur Verschärfung bestimmter grenzüberschreitender Problemlagen, seien sie sicherheitspolitischer, sozio-ökonomischer oder ökologischer Art, auch weil sie von Entgrenzungs- und Globalisierungsprozessen zum Teil besonders negativ betroffen sind und eben mangels staatlicher Strukturen nicht von positiven Effekten der Globalisierung profitieren. Zum anderen wird aber die Bearbeitung von solchen, transnationalen Problemlagen auf regionaler oder globaler Ebene erschwert. Mit anderen Worten: Fragile Staatlichkeit macht überstaatliches Regie-

---

15 Zu nennen wären hier u.a. die Konferenz für Umwelt und Entwicklung (Rio, 1992), die Weltmenschrechtskonferenz (Wien, 1993), die Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (Kairo, 1994), der Weltsozialgipfel (Kopenhagen, 1995), die Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995), die Weltkonferenz für Wohn- und Siedlungswesen (Istanbul, 1996) sowie der Welternährungsgipfel (Rom, 1996). Siehe dazu Fues/Hamm: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre; Brozus: Globale Konflikte oder Global Governance.

16 Zu diesem Thema, siehe ausführlicher Schneckener: Fragile Staatlichkeit.

ren erforderlich, verhindert aber gleichzeitig die Wirksamkeit internationaler Normen, Abkommen oder Regime. Je mehr Politikprozesse auf die internationale Ebene verlagert werden, desto relevanter wird die Frage, ob Staaten handlungsfähig und in der Lage sind, internationale Beschlüsse und Regelungen zu implementieren.

Die *zweite* Entwicklung bezieht sich auf den politischen und ökonomischen Aufstieg sogenannter ›neuer Mächte‹ (*emerging powers*) außerhalb der OECD. Zu nennen sind hier insbesondere China, Russland, Indien und Brasilien, die in ihrer Außen-, Sicherheits-, und Ressourcenpolitik klassische Souveränitätspolitik betreiben. Mit Abstrichen gilt dies auch für andere, potentielle ›Führungs-‹ oder ›Regionalmächte‹ wie etwa Argentinien, Ägypten, Iran, Indonesien, Saudi-Arabien, Pakistan und Südafrika.<sup>17</sup> Diese Akteure streben nach einem höheren Status in der internationalen Politik, je nach Lage fordern sie mehr Teilhabe und Mitsprache (beispielsweise im Sicherheitsrat, bei der WTO, beim IWF oder der Weltbank) und sie stellen mehr oder minder artikuliert die eingefahrenen Spielregeln in den internationalen Organisationen in Frage. Teilweise entziehen sie sich auch globalen Regelungen und Regimen, die aber ohne ihre Beteiligung kaum erfolgreich sein können (z.B. ein globales Klimaregime ohne China und Indien; ein Proliferationsregime ohne Indien, Pakistan oder Iran; eine globale Energiepolitik ohne Russland oder China; internationale Terrorismusbekämpfung ohne Saudi-Arabien und Pakistan). Diese Entwicklung wurde nicht zuletzt verstärkt und erleichtert durch die dezidierte Abkehr der Bush-Regierung von etablierten multilateralen Foren, die entweder in unilaterale Aktionen oder aber in die Bildung von ›Koalitionen der Willigen‹ mündete. Diese instrumentelle Haltung zum Multilateralismus fand durchaus ›Nachahmer‹ – insbesondere in der russischen und chinesischen Führung.

Die *dritte* Entwicklung betrifft die schwelende Binnenkrise der etablierten Organisationen und Regime, die sich – ob nun bei den UN, der WTO oder dem IWF – in einen massiven Reformstau niederschlägt. Es dominieren langwierige, intransparente Entscheidungsprozesse, wechselseitige Blockaden, Konsensfindung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, die mangelnde Umsetzung und Sanktionierung von Beschlüssen, erhebliche Defizite bei der Kohärenz von Politiken sowie hochspezialisierte, technokratisch ausgerichtete Regime (wie beispielsweise das Kyoto-Regime in der Klimapolitik), denen jedoch die Anbindung an eine politische Meta-Struktur fehlt und die sich für die Bearbeitung von globalen Problemen als wenig oder nur begrenzt tauglich erweisen.

17 Vgl. Husar/Maihold/Mair: Neue Führungsmächte.

Diese drei Entwicklungen verliefen nicht unabhängig voneinander, sondern verstärkten sich gegenseitig und führten zu einem Ausweichen globaler Politiksteuerung in informelle, wenig institutionalisierte Strukturen, was sich seit 2001 besonders deutlich in der Sicherheitspolitik erkennen lässt. Dies äußert sich vor allem in der Bildung von Netzwerken, Koalitionen und Staatenclubs, in denen sich primär ›Gleichgesinnte‹ treffen. Gleichzeitig wird damit den Regierungen das *forum shopping* erleichtert, dies bedeutet, dass sie sich für ihre Interessen und Anliegen die geeigneten Formate suchen (oder gegebenenfalls neue gründen) anstatt innerhalb eines bereits bestehenden institutionellen Rahmens zu agieren und dort für ihre Positionen um Unterstützung zu werben. Verbunden wird dies mit einer Debatte um normative und institutionelle Alternativen zum ordnungspolitischen *status quo*. Dazu gehören auch konkurrierende Ordnungsmodelle und Weltbilder wie etwa die amerikanische Debatte um die Gründung einer »League of Democracies«,<sup>18</sup> die Diskussionen um eine »multipolare Weltordnung« (Russland, China), um eine Erweiterung der G8 bzw. einer Aufwertung der G20,<sup>19</sup> die Bildung einer »Global 25«<sup>20</sup> oder die Herausbildung einer »G2« (USA und China), die andere – wie der britische Außenminister David Miliband – um die Europäische Union (EU) ergänzt sehen wollen (G3). Darüber hinaus gibt es diverse Projekte von Schwellen- und Entwicklungsländern, neue Koalitionen zu schmieden, eigene Interessen besser zu vertreten oder konkurrierende Angebote zur den westlich dominierten multilateralen Foren zu machen. Beispiele dafür sind die 2001 gegründete *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), die im wesentlichen von Russland und China dominiert wird, das *IBSA Dialog-Forum*, in dem seit 2003 Indien, Brasilien und Südafrika kooperieren oder die von Venezuela initiierte *Bolivarianische Allianz* (ALBA) in Lateinamerika. Im Juni 2009 gab es zudem erstmals ein so genanntes *BRIC Meeting*, bei dem sich die Staats- und Regierungschefs von Brasilien, Russland, Indien und China trafen, um

---

18 Vgl. Ikenberry/Slaughter: *Forging A World of Liberty Under Law*. Die Idee einer *League of Democracies* wurde sowohl von Republikanern als auch von Demokraten in die Debatte gebracht, im Präsidentschaftwahlkampf hatte sich der republikanische Kandidat, John McCain, dieses Ziel zu Eigen gemacht.

19 Die Forderung nach einer Aufwertung der G20, die 1999 in Folge der Asienkrise als Gremium für Finanzminister und finanzpolitische Institutionen gebildet wurde, wurde über Jahre vom früheren kanadischen Premierminister Paul Martin erhoben.

20 Dieser Vorschlag geht zurück auf den Bericht »Meeting Global Challenges« (2006) der *International Task Force on Global Public Goods*, einer 17-köpfigen hochrangigen Expertengruppe, die 2003 auf eine Initiative der französischen und schwedischen Regierung gebildet wurde.

sich in informeller Runde über weltpolitische Themen auszutauschen. Gegen solche Prozesse von Gruppenbildung setzt die EU in ihrer Sicherheitsstrategie auf das Schlagwort vom »effektiven Multilateralismus«, das zwar die Reformbedürftigkeit des multilateralen Systems unterstreicht, aber sowohl bei den USA als auch bei den führenden Schwellenländern für die Weiterentwicklung desselben in Richtung einer »guten« globalen Regierungsführung (*Good Global Governance*) wirbt.

### 3. Formen des globalen Regierens

Was bedeutet diese Zustandsbeschreibung für das globale Regieren? Dabei ist zunächst danach zu fragen, worin analytisch betrachtet globales Regieren besteht. Darunter lässt sich die *Summe verschiedener Governance-Modi verstehen, die bei Abwesenheit einer zentralen Instanz darauf abzielen, mittels verlässlicher und dauerhafter Regelungen und Institutionen grenzüberschreitende Problem- und Konfliktlagen in einem multilateralen Rahmen zu bearbeiten*. Diese Definition ist bewusst breit gefasst, um unterschiedliche Formen des globalen Regierens in den Blick zu bekommen.<sup>21</sup> In der Governance-Literatur wird dabei häufig die Frage, ob und inwieweit staatliche Akteure an solchen Arrangements beteiligt sind, zum zentralen Unterscheidungskriterium gemacht. Daher wird zwischen *governance by states*, *governance with states* und *governance without states* unterschieden.<sup>22</sup> Während die erste Form auf Regelungen und Institutionen abzielt, die zwischen Regierungen vereinbart werden (auch *exekutiver Multilateralismus* genannt), betonen die beiden anderen Varianten die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren bei der Regelsetzung bzw. -durchsetzung. Diese Trias verdeckt allerdings, dass der multilaterale Rahmen, in dem sich globales Regieren vollzieht, sehr unterschiedlich gestaltet sein kann und demzufolge auch zu abweichenden politischen Ergebnissen führt. Dabei kann man idealtypisch von drei Formen multilateraler Politik sprechen, die erst in ihrer Gesamtheit ein genaueres Bild davon vermitteln, wie sich globales Regieren in einem Politikfeld darstellt.

Die erste Form ist der, wie oben skizziert, in die Krise geratene *institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus*, der sich vor allem im UN-System, der WTO oder den Regionalorganisationen niederschlägt.

21 Diese Definition orientiert sich am Begriff von »Regieren«, wie er von Michael Zürn vertreten wird, vgl. Zürn: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung.

22 Vgl. Zürn: Global Governance.

Dieser Typ ist charakterisiert durch eine inklusive Mitgliederstruktur, um möglichst viele Staaten einzubinden, sowie durch geregelte Verfahren und konsensorientierte Entscheidungsprozesse, die sich in die Bildung von politikfeldspezifischen Regimen bzw. von völkerrechtlich verbindlichen Regelungen, Normen und Standards übersetzen können, die zum Teil mit entsprechenden Sanktionsmechanismen (z.B. exekutiert durch den UN-Sicherheitsrat oder durch die WTO-Streitschlichtungsverfahren) versehen sind. Die zweite Form liefert das Gegenmodell dazu: der *selektive Multilateralismus*, bei dem es sich um einen Zusammenschluss von Gleichgesinnten handelt, die bestimmte Interessen (oder auch Werte) verfolgen (»Koalition der Willigen«), oftmals fokussiert auf die Bearbeitung konkreter Probleme. Diese Form des Regierens ist sowohl selektiv mit Blick auf die Teilnehmer – es geht um einen ausgewählten Kreis – als auch mit Blick auf die Agenda. Das Spektrum reicht von *ad hoc*-Koalitionen, Allianzen und Kartellen (z.B. OPEC) über informelle Netzwerke von Regierungsbürokratien bis hin zu Lobby- und Interessensgruppen. Es kann sich um größere oder kleinere, engere oder losere Formen der Kooperation handeln, die sich im Einzelfall explizit gegen andere richten bzw. sich von anderen Zusammenschlüssen abgrenzen. In jedem Fall wird der Grad der Institutionalisierung bewusst niedrig gehalten, um die Informalität und Flexibilität dieser Formate aufrechtzuerhalten. Nicht selten werden solche Formate von bestimmten Staaten dominiert, die um sich Allianz- und Kooperationspartner versammeln. Dieser Modus gilt gerade im Bereich der Sicherheitspolitik für zahlreiche Aktivitäten der amerikanischen Regierung, wie etwa die Anti-Irak-Koalition, die *Proliferation Security Initiative* oder diverse Formate im Kontext der Terrorismusbekämpfung (u.a. *Operation Enduring Freedom*, *Trans-Sahara* bzw. *East Africa Counter-Terrorism Initiative*) – getreu dem Motto des früheren Verteidigungsministers Donald Rumsfeld »the mission determines the coalition«.

Die dritte Variante, die hier *Club Governance* genannt wird, nimmt mit Blick auf den Grad der Institutionalisierung eine mittlere Position zwischen diesen beiden Typen ein. Unter diesen Begriff können Formate subsumiert werden, die einerseits über die kollektive Vertretung der eigenen Interessen bzw. Werte hinausgehen und die andererseits aber keine Organisationen oder Regime im formalen Sinne darstellen, sondern regelmäßige, schwach institutionalisierte Treffen von Staatenvertretern in einem beschränkten Teilnehmerkreis.<sup>23</sup> Dies trifft beispielsweise auf die G7/G8 oder auf die G20 zu. Club Governance bezieht sich demnach

---

23 Zur Definition und den Charakteristika von Club Governance, vgl. auch Schneckener: Globales Regieren durch Clubs.

auf jene Gruppen von Staaten (teilweise unter Beteiligung von internationalen Organisationen), die beabsichtigen, in einem oder mehreren Politikfeldern Governance-Leistungen über den engen Kreis der Beteiligten hinaus bereitzustellen. Zu diesen Leistungen können die Bereitstellung von Informationen und Wissen, die Mobilisierung von Ressourcen, das Setzen von Normen und Standards, die Durchführung konkreter Maßnahmen oder die Verabschiedung politischer Handlungsrahmen gehören, die das Ziel haben, ein konkretes Problem zu bearbeiten. Bei Club Governance handelt es sich um Gremien oder Foren mit einer selektiven Mitgliederstruktur, die für sich aber in Anspruch nehmen, im Sinne des ›Gemeinwohls‹ und universeller Zielsetzungen zu agieren, wie dies etwa bei den G20-Gipfeln in Washington (2008), London (2009) oder Pittsburgh (2009) zur weltweiten Finanzkrise versucht wurde. An der G20 wird auch deutlich: Bei Club Governance ist – im Unterschied zum selektiven Multilateralismus – das Kriterium für eine Mitgliedschaft weniger mit der Frage verbunden, ob es sich um Gleichgesinnte, sondern vielmehr damit, ob es sich um für eine Problembewältigung relevante Akteure handelt. Relevant können Akteure sein, die über entsprechende Ressourcen verfügen, um kollektive Güter zu erbringen, und/oder Akteure, deren Mitwirkung für die Legitimation bestimmter Maßnahmen von großer Bedeutung ist. Weitere Beispiele für solche ›Clubs‹ sind der seit 2003 stattfindende Dialog der G8 mit den G5-Staaten Mexiko, Brasilien, Südafrika, Indien und China (G8plusG5-Format), der 2007 in den »Heiligendamm-Prozess« mündete,<sup>24</sup> sowie das *Major Economies Forum* (MEF), das 2007 von US-Präsident Bush initiiert wurde und von seinem Nachfolger Obama fortgeführt wird. Dieses umfasst neben den G8- und G5-Staaten noch die EU, Südkorea, Indonesien, Australien sowie Dänemark und beschäftigt sich mit Klima- und Energiefragen. Darüber hinaus gibt es diverse politikfeldspezifische Club-Formate wie etwa die *Financial Action Task Force* (FATF) zur Bekämpfung von Geldwäsche, das *Financial Stability Board* (seit 2009 Nachfolger des *Financial Stability Forum*), das *Internationale Energieforum* (IEF), bestehenden aus Produzenten- und Verbraucherländern oder das – allerdings eher auf dem Papier existierenden – Nahost-Quartett (USA, EU, Russland und

24 Dieser Prozess unterstreicht, dass sich die G8 längst zu einem globalen Dialogforum entwickelt haben. Beim Gipfel von L'Aquila (2009) waren beispielsweise neben den G8-Teilnehmern noch 19 weitere Staaten und diverse internationale Organisationen in unterschiedlich zusammengesetzten Runden vertreten. Diese G8plus-Formate haben die Agenda des Gipfels weitgehend bestimmt.

Vereinte Nationen).<sup>25</sup> Diese Beispiele zeigen die Bandbreite und die Flexibilität dieser Form des globalen Regierens: Manche Club-Formate sind auf Dauer angelegt und stärker institutionalisiert; andere sind hingegen für einen spezifischen Zweck etabliert worden. Auch die Agenda variiert erheblich von sehr konkreten Zielen bis hin zu dem eher vagen Anspruch, für die wichtigsten globalen Themen zuständig zu sein.

Um nun die Stärken und Schwächen dieser drei Ansätze auszuloten, sollen zentrale Aspekte des globalen Regierens durch einen kursorischen Vergleich beleuchtet werden.<sup>26</sup> Dies kann jedoch angesichts der Fülle von unterschiedlichen, realexistierenden Formaten nur in stark verallgemeinerter Form geschehen, um zumindest einige Tendenzen deutlich zu machen.

## Legitimität

Dieses Kriterium umfasst mehrere Dimensionen, erstens die Frage nach der Partizipation, zweitens die Frage nach einem fairen, transparenten Entscheidungsverfahren sowie drittens die Frage nach der Akzeptanz von politischen Beschlüssen.<sup>27</sup> In allen drei Punkten dürfte die Legitimität beim institutionalisierten Multilateralismus am höchsten sein, dies gilt insbesondere für das UN-System und für die Regionalorganisationen, deren Entscheidungsprozesse durch eigene Satzungen (etwa Charta, Konventionen, Verträgen) geregelt sind. Deutlich niedriger einzustufen ist die Legitimität von Formaten des selektiven Multilateralismus oder von Club Governance, was allein schon der begrenzten Zahl von Beteiligten geschuldet ist. Verstärkt wird dieser Umstand, wenn der Kreis der Teilnehmer – wie bei der G8 – von Außenstehenden als wenig repräsentativ und regional ausgewogen angesehen wird. Hinzu kommt, dass die angestrebte Informalität notwendigerweise mit einem Mangel an Transparenz ver-

---

25 Auch auf regionaler Ebene existieren solche Foren wie etwa das *ASEAN Regional Forum* (ARF) mit seinen 27 Teilnehmern oder das 1997 etablierte *ASEAN plus Drei*-Format, bei dem neben den zehn ASEAN-Mitgliedern noch Japan, China und Südkorea vertreten sind. Innerhalb Europas gibt es ebenfalls informelle Clubformate, an denen nicht alle EU-Mitglieder beteiligt sind, sondern nur bestimmte Akteure – wie etwa bei der Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten.

26 Diese Aspekte werden in der Literatur vor allem mit Blick auf internationale Organisationen und Regime diskutieren, können aber auch auf andere Formen der internationalen Zusammenarbeit übertragen werden, vgl. z.B. Archer: *International Organizations*, S. 92-108; Rittberger/Zangl: *Internationale Organisationen*.

27 In der Literatur findet sich dazu auch die Unterscheidung von *input*-, *throughput*- und *output*-Legitimität, wobei in diesem Verständnis letzteres von Effektivität zu unterscheiden wäre, vgl. Take: *Legitimes Regieren auf drei Ebenen*.

bunden ist, der sich negativ auf die Akzeptanz bei denjenigen auswirken kann, die von den Beschlüssen oder Maßnahmen betroffen sind, aber an ihrer inhaltlichen Ausgestaltung nicht mitgewirkt haben. Innenpolitisch stärken darüber hinaus selektiver Multilateralismus und Club Governance zumeist die Exekutive und schwächen systematisch die Legislative, die kaum in der Lage ist, die informellen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf der internationalen Ebene nachzuvollziehen, geschweige denn zu kontrollieren.

### Effektivität

Dieser Aspekt bezieht sich darauf, ob und inwieweit die jeweiligen Gremien in der Lage sind, ihre eigenen Beschlüsse effektiv umzusetzen und ihre deklarierten Ziele zu erreichen. Hier ergibt sich *grasso modo* ein umgekehrtes Bild: Während das UN-System, inklusive des Sicherheitsrates, bei der Um- und Durchsetzung von Regelungen als sehr schwerfällig und wenig effektiv gilt, sind die selektiven Formate eher in der Lage, ihre (zumeist) begrenzten Zielsetzungen konsequent zu verfolgen. Die Konzentration auf ›gleichgesinnte Partner‹ dürfte dies erleichtern, auch wenn gerade in Allianzen und Koalitionen im Laufe der Zeit immer wieder Friktionen und Meinungsverschiedenheiten auftauchen, die die Effektivität einer Staatengruppe in Frage stellen können. Bei Club Governance mit seiner Konzentration auf ›relevante Partner‹ dürfte, abhängig vom Format und der jeweiligen Agenda, das Ergebnis ebenfalls günstiger ausfallen als beim institutionalisierten Multilateralismus.

### Kohärenz

Dabei geht es um die Frage, ob die getroffenen Beschlüsse einigermaßen kohärent, d.h. widerspruchsfrei und aufeinander abgestimmt sind. Auch hier gilt die Grundregel: Je größer ein Format und je umfassender die Agenda, desto schwieriger wird eine kohärente Politik. Dies lässt sich am UN-System ebenso gut illustrieren wie an den meisten Regionalorganisationen. Hinzu kommt, dass Kohärenz in solchen Fällen zumeist mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner erkaufte wird. Beim selektiven Multilateralismus ist die Kohärenz deutlich höher zu veranschlagen; Allianzen treten in der Regel kohärenter auf als internationale Organisationen. Die Club-Formate nehmen auch hier eine mittlere Position ein. Da der Teilnehmerkreis relativ überschaubar ist, gibt es durchaus eine Chance für kohärente Politik. Da aber – anders als bei ›Koalitionen der Willigen‹ – unterschiedliche, oftmals auch gegenläufige Interessen mitei-

inander in Einklang gebracht werden müssen, besteht auch die Gefahr von widersprüchlichen Formelkompromissen.

## **Ressourcenmobilisierung**

Um politische Beschlüsse umzusetzen, bedarf es der Mobilisierung von personellen und finanziellen Ressourcen. Die Frage ist daher, bei welchem Format die beteiligten Regierungen eher geneigt sind, eigene Ressourcen einzusetzen. Auch hier ist das Ergebnis relativ eindeutig: Selektive Formate verfügen in der Regel über eine erhebliche Ressourcenausstattung – jedenfalls im Vergleich mit den Mittelzuflüssen, die beispielsweise die Vereinten Nationen von ihren Mitgliedern erhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn einzelne Staaten eine (hegemoniale) Führungsrolle übernehmen (z.B. die Rolle der USA im globalen Anti-Terrorkampf). Auch im Falle von Club Governance dürfte das Potential für die Mobilisierung von Ressourcen größer sein, da offenbar die Akteure hier eher eine Gewähr für einen effizienten und kontrollierbaren Mitteleinsatz haben und ihre Anliegen besser gewahrt sehen.

Diese vier Aspekte können sich positiv oder negativ verstärken. Gleichwohl ist mit dieser Analyse wenig über die Fähigkeit der einzelnen Formate zur Problemlösung gesagt. Zwar kann man die These vertreten, dass der selektive Multilateralismus besonders effektiv und kohärent agieren kann, ob aber die oben erwähnten Beispiele – etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung – wirklich einen konstruktiven Beitrag zur Bewältigung globaler Probleme leisten, lässt sich bestreiten. Umgekehrt zeigt sich, dass der institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus zwar erhebliche Schwächen hat, aber eben auch eindeutige Stärken mit Blick auf die Legitimität globalen Regierens, die weder Club-Formate noch Koalitionen, Allianzen oder Interessensgruppen aufweisen. Dieser kursorische Überblick macht zudem deutlich, dass das Potential von Club Governance – trotz der offenkundigen Probleme von G8 oder G20 – in erster Linie auf den Feldern von Effektivität und Ressourcenmobilisierung zu suchen ist. Ob dieses Potential genutzt wird, hängt jedoch von der Bereitschaft der beteiligten Regierungen ab, sich auf gemeinsame Lösungen zu verständigen und diese auch politisch, rechtlich und institutionell umzusetzen. Die bisherige Erfahrung mit den G20-Gipfeln lehrt, dass ersteres unter dem Eindruck einer massiven Wirtschafts- und Finanzkrise durchaus gelingen mag, letzteres aber nach wie vor nur sehr mangelhaft geschieht, so dass viele Beschlüsse reine Absichtserklärungen bleiben.

Dieser Abgleich von Stärken und Schwächen zeigt, dass sich die Ansätze multilateraler Politik auf einer konzeptionellen Ebene durchaus ergänzen können. In der politischen Praxis konkurrieren sie jedoch um politische Aufmerksamkeit, um Konzepte und Ressourcen, was die Bearbeitung von globalen Problemen nicht erleichtert. In vielen Politikbereichen existieren parallele Prozesse in unterschiedlichen Formaten, die wenig miteinander verschränkt sind, es kommt zu Duplizierungen, zu einer wachsenden Zahl von Gipfeltreffen und Kommuniqués sowie einer unüberschaubaren Fülle von Fonds, Initiativen und Programmen jenseits des UN-Systems. Insofern handelt es sich bei Global Governance faktisch um eine hochgradig fragmentierte, heterogene Struktur, die von der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Formen globalen Regierens geprägt wird. Diese Fragmentierung geht jedoch letztlich zu Lasten der etablierten Organisationen und Institutionen, die von neuen Formaten umlagert und stellenweise unterminiert werden, ohne dass ihre internen Probleme – Stichwort Reformstau – gelöst werden. Diese Entwicklung lässt sich für Fragen der globalen Finanzarchitektur oder der internationalen Klimapolitik ebenso wie für sicherheitspolitische Themen konstatieren, etwa in der Nichtverbreitungs- oder der Anti-Terrorpolitik.

#### **4. Anforderungen für die globale Sicherheitspolitik**

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für die künftige Gestaltung von *Global Security Governance*? Nimmt man die eingangs genannten Sicherheitsprobleme zum Ausgangspunkt, kann es wenig Zweifel daran geben, dass diese erfolgversprechend letztlich nur kooperativ und möglichst in einem System kollektiver Sicherheit bearbeitet werden können. Dennoch weist die Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts in eine andere Richtung. Die Fortschreibung der angedeuteten Trends bedeutet eine Verlagerung – und damit einhergehend eine Informalisierung – von Sicherheitspolitik in Clubs, Koalitionen, Kartelle und Allianzen, die sich potentiell antagonistisch gegenüberstehen und Gefahr laufen, jene Mentalität zu fördern, bei der die »eigene« Sicherheit notfalls auf Kosten der Sicherheit anderer durchgesetzt wird. Diese Art von institutionalisierter Multipolarität dürfte daher kaum zu einer Stärkung des Multilateralismus führen, wie manche glauben, sondern im Gegenteil die Überwindung von Blockaden erschweren.<sup>28</sup>

---

28 Chantal Mouffe sieht beispielsweise in einer »multipolaren« Weltordnung eine Voraussetzung für einen funktionierenden Multilateralismus, ähnlich

Für die Gestaltung von *Global Security Governance* ist vielmehr entscheidend, ob es gelingt, Antworten auf folgende Fragen zu finden: Wie lässt sich eine gewisse Hierarchisierung und Verzahnung der verschiedenen Formen globalen Regierens erreichen, bei der die Vorzüge der jeweiligen Modi multilateraler Politik kombiniert und die beschriebenen Nachteile minimiert werden? Wie können unilaterale Bestrebungen und selektive Vorgehensweisen zurückgedrängt werden? Wie kann der Reformstau im multilateralen System schrittweise aufgelöst werden? Und schließlich: Wie gelingt eine systematische und verlässliche Einbindung von *emerging powers*, jener aufsteigender Schwellenländer, die für die Bearbeitung von globalen Sicherheitsproblemen unverzichtbar geworden sind? Bei diesen Punkten kommt insbesondere dem Konzept von Club Governance eine Schlüsselrolle zu. Dies würde allerdings voraussetzen, dass globale oder regionale Club-Formate ihre Funktionen in den »Dienst« der etablierten Organisationen und Regime stellen. Eine bessere Anbindung an das etablierte multilaterale System könnte beispielsweise durch Konsultation, Kooptation oder auch formeller Mitgliedschaft von Vertretern der UN bzw. der (außereuropäischen) Regionalorganisationen geschehen. Denn einerseits würde eine stärkere, politische An- und Rückbindung von Beschlüssen und Aktivitäten, die im Rahmen von Club-Formaten getroffen werden, dazu beitragen, die damit verbundenen Legitimitätsprobleme abzumildern. Andererseits könnte eine strukturierte Nutzung von solchen Clubs dazu führen, Effektivitäts- und Ressourcenprobleme des institutionalisierten Multilateralismus auszugleichen. Club-Formate würden unter dieser Perspektive – quasi als »globale Vermittlungsausschüsse« – für informelle Verhandlungen und für die Suche nach Kompromissen genutzt werden, um rechtlich verbindliche Regelungen vorzubereiten, Entscheidungsprozesse andernorts zu befördern und somit unter Umständen Reformblockaden im multilateralen System abzubauen, sei es im UN-Sicherheitsrat, sei es bei der Reform von IWF und WTO, sei es im Rahmen von Klima-, Handels-, Proliferations- oder Abrüstungsregimen, sei es bei der Weiterentwicklung von *Peacebuilding*-Aktivitäten, inklusive der Rolle von Friedenseinsätzen.

Dies gilt umso mehr, wenn sich Formate wie die G20, die G8plusG5 oder das *Major Economies Forum* mit verschiedenen Politikbereichen befassen und daher – anders als in den spezialisierten Regimen – auch die Möglichkeit besteht, im Sinne von *cross-bargaining* größere Pakete

---

argumentieren auch Vertreter der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen, vgl. Mouffe: *Über das Politische*, S. 151-155. Dagegen wird hier die Position vertreten, dass weder Unipolarität – in Gestalt einer amerikanischen Hegemonie – noch Multipolarität dem multilateralen System zuträglich sind.

zu schnüren, die einerseits unterschiedlichen Interessen Rechnung tragen und andererseits der Tatsache, dass sich die meisten Sicherheitsprobleme nicht isoliert von entwicklungs- und umweltpolitischen, sozialen und ökonomischen Fragen betrachten lassen. Entscheidend wird dabei sein, bei solchen Formaten und den anstehenden Reformen internationaler Organisationen den gewachsenen Ansprüchen und Forderungen von ›neuen Mächten‹ gerecht zu werden und diese gleichzeitig zu einer konstruktiven Beteiligung bei der Bewältigung globaler Probleme zu bewegen. Mehr Mitsprache muss letztlich mit der Übernahme von mehr Verantwortung verbunden werden. Gleichzeitig muss es gelingen, die USA, Russland und China stärker in multilaterale Prozesse einzubinden. Dies dürfte mit der Regierung von US-Präsident Obama deutlich einfacher werden als mit der Administration seines Vorgängers. Gleichwohl bleiben strukturelle Faktoren bestehen (etwa aufgrund der vorhandenen militärischen, ökonomischen und politischen Ressourcen), die die USA (und andere) immer wieder veranlassen werden, auf einer Sonderrolle und entsprechenden Privilegien zu beharren. Inwieweit sich die USA und andere dauerhaft auf solche Prozesse einlassen, dürfte daher nicht zuletzt davon abhängen, ob sich die Kombination aus Club Governance und etablierten Organisationen als ein effektiver Mechanismus erweist, der zu einem Interessensausgleich zwischen diesen Akteuren beiträgt, die Frage der Lastenverteilung regelt und damit ein gemeinsames Vorgehen ermöglicht. Am konkreten Beispiel illustriert: Wie der gescheiterte UN-Gipfel von Kopenhagen vom Dezember 2009 zum wiederholten Male gezeigt hat, werden alle Anstrengungen zur Lösung der Klimaproblematik letztlich wenig Erfolg haben, wenn es nicht zu einer substantiellen Verständigung von USA und China kommt; ähnliches gilt in anderer Konstellation für die Nicht-Verbreitungspolitik, für den Umgang mit Regionalkonflikten, die Bekämpfung des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität. Bei der Ausgestaltung von *Global Security Governance* sind daher institutionelle, machtpolitische und inhaltliche Fragen eng miteinander verzahnt.

Neben dem ›Überbau‹, symbolisch und medial verdichtet in der Gipfeldiplomatie, gilt es allerdings nicht den ›Unterbau‹ aus dem Blick zu verlieren. Im Gegenteil: Für den langfristigen Erfolg und die Tragfähigkeit globaler Sicherheitspolitik wird es nicht zuletzt darauf ankommen, ob es den ›alten‹ und ›neuen‹ Mächten gelingt, gemeinsame Ansätze im Umgang mit fragiler Staatlichkeit zu entwickeln. Denn – wie oben erläutert – trägt diese Problematik nicht nur zur Krise des multilateralen Systems bei, sondern der Mangel oder die Erosion staatlicher Strukturen und Institutionen erschwert die Bearbeitung der meisten Sicherheitsprobleme bzw. führt unter Umständen sogar zu ihrer Verschärfung, ins-

besondere dann, wenn es sich um Risiken handelt, die ihrer Natur nach grenzüberschreitenden Charakter haben. *Statebuilding* im Sinne einer nachhaltigen Stärkung staatlicher Strukturen muss daher eine Kernaufgabe globaler Sicherheitspolitik sein. Dazu gehören neben dem (Wieder-)Aufbau von Strukturen auch die Reform und Transformation existierender Strukturen, weshalb sich die Thematik nicht auf jene wenigen *failed states* reduzieren lässt, sondern eine Reihe von höchst unterschiedlich gelagerten Fällen einbezogen werden muss.<sup>29</sup> Damit ist ein sehr anspruchsvolles Programm an Maßnahmen verbunden, die wiederum eines internationalen und möglichst rechtlich-institutionellen Rahmens bedürfen, da es sich stets um externe Eingriffe in staatliche und gesellschaftliche Gefüge handelt. Geschieht dies nicht, bleibt das Feld offen für selektives Eingreifen in extremen Fällen (siehe Afghanistan), was in der Regel jedoch nicht die internationale Konsensbildung fördert, als vielmehr konkurrierende Angebote, Gegenkräfte und Widerstände – lokal wie international – auf den Plan ruft. Mit anderen Worten: Ohne Stärkung des ›Unterbaus‹ wird der ›Überbau‹ eine Fassade bleiben, umgekehrt bedarf genau diese Zielsetzung eines verlässlichen und an einen Minimalkonsens gebundenen ›Überbaus‹. Globale Sicherheitspolitik muss sich dieser doppelten Herausforderung stellen. Ansonsten steht zu befürchten, dass die sicherheitspolitische Bilanz auch am Ende der 2010er Jahre nicht sonderlich positiv ausfällt.

## Literatur

- Archer, Clive: *International Organizations*, London: Routledge Chapman & Hall <sup>3</sup>2001.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1986.
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.
- Brozus, Lars: *Globale Konflikte oder Global Governance*, Wiesbaden: Westdt. Verlag 2002.
- Buzan, Barry et al.: *Security. A Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers 1998.

---

29 Vgl. ausführlicher Schneckener: Staatszerfall und fragile Staatlichkeit; ders.: Fragile Staatlichkeit und *state-building*.

- Cabinet Office: *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*, Cm. 7291, London 2008 (March).
- CAN – Center for Naval Analysis: *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, VA 2007.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hg.): *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos 2002.
- DCDC – Development, Concepts and Doctrine Center, Ministry of Defense: *Global Strategic Trends Programme 2007-2036*, 3rd Ed., 2007.
- Fues, Thomas/Hamm, Brigitte (Hg.): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*, Bonn: Dietz 2001.
- Horbom, Lotta/Melander, Erik/Wallensteen, Peter: Dyadic Dimension of Armed Conflicts, 1946-2007, in: *Journal of Peace Research* 45,5 (2008), S. 697-710.
- Human Security Center: *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Oxford 2006.
- Husar, Jörg/Maihold, Günther/Mair, Stefan (Hg.): *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden: Nomos 2008.
- Huster, Stefan/Rudolph, Karsten (Hg.): *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2008.
- Ikenberry, G. John: The strange triumph of unilateralism, in: *Current History* 104, no. 686, December 2005, S. 414-418.
- Ikenberry, G. John/Slaughter, Anne-Marie: *Forging A World of Liberty Under Law. U.S. National Security In The 21st Century*, Princeton University 2006 (27. September).
- International Task Force on Global Public Goods: *Meeting Global Challenges*, 2006.
- Johnston, Les: Transnational Security Governance, in: Wood, Jennifer/Dupont, Benoit (Hg.): *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Cambridge UP 2006, S. 33-51.
- Krause, Keith: Kritische Überlegungen zum Konzept der menschlichen Sicherheit, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hg.): *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos 2008, S. 31-50.
- Mouffe, Chantal: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- NIC – National Intelligence Council: *Global Trends 2025. A Transformed World*, November 2008, Washington D.C. 2008.
- *Mapping the Global Future*, December 2004, Washington, D.C. 2004.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard: *Internationale Organisationen*, Opladen: Leske + Budrich 2003.

- Schneckener, Ulrich: Terrorismus und der ›Global War on Terror‹, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, München: Bayr. Landeszentrale für politische Bildung 2009, S. 109-133.
- Globales Regieren durch Clubs. Chancen und Grenzen von Club Governance, in: *SWP-Aktuell* 47 (August 2009) [[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6235](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6235)].
  - Staatszerfall und fragile Staatlichkeit, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Weltprobleme*, München: Bayr. Landeszentrale für politische Bildung 2007, S. 357-391.
  - Fragile Staatlichkeit und *state-building*. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Staatszerfall und Governance*, Baden-Baden: Nomos 2007, S. 98-121.
  - *Transnationaler Terrorismus*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2006.
  - *Fragile Staatlichkeit. ›States at Risk‹ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden: Nomos 2006.
- Take, Ingo: Legitimes Regieren auf drei Ebenen. Konzeption und Analyseraster, in: ders. (Hg.): *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates. Unterschiedliche Formen von Global Governance im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos 2009, S. 9-25.
- United Nations: *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York 2004.
- von Lossow, Tobias: Quell des Friedens, in: *Internationale Politik* 2009, S. 25-29.
- Wolf, Aaron T.: *A Long Term View of Water and Security. International Waters, National Issues and Regional Tensions*, Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung 2007.
- Zürn, Michael: Global Governance, in: Schuppert, Folke G. (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 121-146.
- Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2005.
  - Regieren im Zeitalter der Denationalisierung, in: Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hg.): *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2001, S. 423-442.

## **Dynamik der Überbietung.**

### **Innere Sicherheit im transnationalen Großraum der Europäischen Union**

---

LEON HEMPEL/MICHAEL CARIUS

Die sehr weitgehende transnationale Bewegungsfreiheit, die sich heute in der Europäischen Union durchgesetzt hat, ist das Produkt einer radikal durchgeführten Politik. Ihr Ausgangspunkt ist eine – bis heute zumindest in der politischen Rhetorik der Union gern noch in Anspruch genommene – europäische Friedensutopie, formuliert als Reaktion auf die Weltkriege und als Ausdruck des Wunsches ihrer zukünftigen Verhinderung. Hat sich jene Utopie in einer Politik der Deregulierung aufgelöst, die alles aus dem Wege räumt, was die angestrebte freie Bewegung aller ökonomisch relevanten Faktoren quer durch Europa behindert, so besteht aktuell die Gefahr, dass sich diese liberale Politik wiederum an ihrer eigenen Konsequenz zu verlieren droht: Das Sicherheitsproblem ist Kehrseite und Herausforderung der Politik der Deregulierung. Nicht nur Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital generell, sondern auch Kriminelle, Diebesgut und illegale Waren, schmutziges Geld bewegen sich heute weitgehend ungehindert durch Europa. Der Wegfall der innereuropäischen Grenzen macht dem Verbrechen das Leben leicht, den für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung Verantwortlichen jedoch schwer.

Dem abhelfen soll eine transnationale Ordnung der inneren Sicherheit, ein alle Mitgliedstaaten der EU umfassendes Sicherheitsregime, dessen koordinierendes Zentrum keine zentrale politische Institution, sondern vielmehr ein technisches System des transnationalen Daten- und Informationsaustausches bildet, das im *Schengener Informationssystem*

(SIS) seine erste Realisierung und zugleich seinen emblematischen Ausdruck findet. Es erscheint nicht allein als ein Mittel zur Lösung bereits identifizierter Probleme, sondern als das technisch materialisierte Versprechen, alle nur möglichen künftigen Sicherheitsprobleme ebenfalls lösen zu können. Immer neue Erwartungen an das Austauschsystem und seine mittlerweile zahlreichen Ableger korrespondieren mit zunehmenden Funktionen, immer mehr Daten und Datenkategorien sollen ausgetauscht und immer mehr nationale und supranationale Sicherheitsbehörden in das System einbezogen werden, um den Informationsaustausch leichter, direkter und verzögerungsfreier zwischen den Organisationen zu gestalten.<sup>1</sup> Aus einer gesellschaftspolitischen Friedensutopie, die sich ökonomisch realisieren sollte, ist mittlerweile eine technokratische Sicherheitsutopie geworden, eine Sortiermaschine, die im Wesentlichen die Wahrung des ökonomischen Besitzstandes wie auch die Sicherung des erreichten politischen Status bezweckt. Diese Utopie zielt weniger auf die Erreichung eines Zustands als auf die Mittel seines Erhalts. Gleichwohl dient natürlich die Politik der inneren Sicherheit als Regierungstechnik der Vervollkommnung des gewonnenen Zustands, der Schaffung eines europäischen Staates »im Dienste der Bürger«, wie es jetzt im Entwurf des *Stockholmer Programms* heißt.

Im Folgenden soll das Problem der inneren Sicherheit, das gemeinhin allein mit den Ereignissen vom 11. September 2001 in Zusammenhang gebracht wird, aus der Geschichte der europäischen Einigung hergeleitet werden. Dabei geht es uns weniger um bekannte Tatsachen wie etwa die, dass der Fall der Grenzen als sichtbares Zeichen einer Deregulierungspolitik erst das Problem der Sicherheit schafft. Vielmehr versuchen wir zu verstehen, nach welcher ›Logik‹ aus der ökonomisierten Friedensvision die Sicherheitsutopie entspringt, gleichsam als technokratischer Wiedergänger der ursprünglichen Utopie, entkleidet des anfänglichen Pathos'. Der Aufsatz setzt sich zum Ziel, diese Geschichte als einen Prozess von rhetorischer Überbietung und Versachlichung begreiflich zu machen, der einsetzt mit einer Unterbietung, einer Versachlichung des politischen Pathos der Nachkriegszeit, zugleich aber in Gang kommt durch die Praxis der Überbietung, die das ökonomische Wachs-

---

1 SIS war ursprünglich für nur acht am Austauschsystem beteiligte Länder konzipiert. Es wurde bald klar, dass das nicht ausreichte. So wurde bereits 1996 ein SIS der zweiten Generation vom Schengener Exekutivausschuss erwogen. Seit 2002 befindet sich SIS II in Entwicklung. Es hätte ursprünglich bereits 2007 ans Netz gehen sollen, doch technische Schwierigkeiten haben seinen Start bis heute immer wieder verzögert. Wann, wenn überhaupt, SIS II betriebsbereit sein wird, lässt sich nicht sagen. – Näheres zu SIS und anderen Austauschsystemen in Hempel/Carius/Ilten: Exchange of information and data.

tum ist. Dieser Prozess setzt sich fort bis 1989 als Konsolidierung einer Sicherheitsstruktur, gründend in der festgefügteten Bipolarität des Kalten Krieges, die die begrifflichen, institutionellen und rechtlichen Koordinaten des Sicherheitsfeldes klar strukturiert. Nach 1989 wird das Problem der Sicherheit zu einem politischen, das aufgrund neuer Bedrohungen und Ansprüche die Identität Europas in Frage stellt. Zugleich setzt eine rhetorische Überbietung ein, wenn sich das nun im Zeichen des Kapitals vereinte Europa als eine prosperierende Landschaft und als am Ende der Geschichte angekommen feiert. Es folgt abermals eine Versachlichung, doch nicht mehr durch die Praxis des Marktes und des Wachstums, sondern durch Technologien der Sicherheit, die den erreichten Status der freien Zirkulation bewahren sollen. Die rhetorischen Reaktionen auf die Terroranschläge von 2001 und 2004 korrigieren dann gewissermaßen das triumphalistische Pathos von 1989 und legitimieren die Durchsetzung des neuen Sicherheitsregimes.

## 1.

Zur Erinnerung: »Europa ist nicht zustande gekommen, wir haben den Krieg gehabt«, heißt es in der Erklärung, die der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 abgibt und die als ›Schuman-Plan‹ in die Geschichte eingehen sollte.<sup>2</sup> Dass die Bannung der Kriegsgefahr die »Vereinigung der europäischen Nationen« erfordere, also die Überwindung der Nationalstaaten, war gewiss keine neue Idee. Originell, ja revolutionär an Schumans Plan aber war, die um der Sicherung des Friedens willen erstrebte politische Vereinigung der europäischen Nationen durch eine schrittweise wirtschaftliche zu erwirken. Als ersten Schritt schlägt er vor, »die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion«, also der wesentlich mit dem Krieg verbundenen Rüstungsindustrie, »einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen«. Schumanns Pathos zielt auf die Substanz, auf das Rückgrat des Industriezeitalters. Er sagt:

»Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist. Die Schaffung dieser mächtigen Produktionsgemeinschaft, die allen Ländern offensteht, [...] wird die realen Fundamente zu ihrer wirtschaftlichen Vereinigung legen«,

---

2 Schuman: Erklärung vom 9. Mai 1950.

die schließlich zu einer »europäischen Föderation« führen werde. In Schumans Friedensutopie ist ein solches »organisiertes und lebendiges Europa« eine wesentliche Voraussetzung des Weltfriedens, zugleich weist sie den Weg der Versachlichung: Schuman unterbietet das eigene Pathos durch die ökonomische Instrumentierung seiner Vision.

Während die 1951 von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die sogenannte »Montanunion«, das seither gültige Modell der supranationalen Organisation der Europäischen Gemeinschaft lieferte, wurde mit dem 1957 von den EGKS-Staaten geschlossenen *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* die Ökonomie als die Überwinderin des Europas der Nationalstaaten de facto eingesetzt. Die Aufgabe der EWG, heißt es in Artikel 2 des Vertrages, sei die »Errichtung eines Gemeinsamen Marktes«. Man verabschiedet sich in Rom also von der pathetisch abstrakten Konzentration auf die Schwerindustrie und setzt auf das allgemeine ökonomische Prinzip des Marktes, auf die Praxis eines Austausch- und Kommunikationsmodells. Die Errichtung eines gemeinsamen Marktes erfordere »die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten«. <sup>3</sup> Die Unterbietung der rhetorischen Politik des Industriezeitalters schafft die Bedingung der Möglichkeit forcierten ökonomischen Wachstums, des Fortschritts der materiellen Überbietung.

Die Realisierung des im EWG-Vertrag formulierten Programms erfolgt jedoch zunächst auf kleinerer Maßstabsebene, gewissermaßen in der abgesicherten und für alle anderen europäischen Nationen risikominimierten und kontrollierbaren Praxis einer Laborsituation. 1958 unterzeichneten die mitten in Westeuropa sicher eingebetteten, seither so genannten Benelux-Staaten Belgien, die Niederlande und Luxemburg den *Traité instituant l'Union économique Benelux*. In dieser vergleichsweise kleinen Wirtschaftsunion wurde »la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services« <sup>4</sup> erstmals in der Geschichte Europas in einem transnationalen Raum Wirklichkeit. Die Kontrollen an den Benelux-Binnengrenzen waren aufgehoben, und den Staatsangehörigen aller drei Länder wurde im Benelux-Raum völlige Freizügigkeit gewährt: »Les ressortissants de chacune des Hautes Parties Contractantes ont la faculté d'entrer sur le territoire des autres Parties Contractantes et d'en sortir.« <sup>5</sup>

---

3 Vertrag zur Gründung der EWG, Art. 3(c).

4 *Traité instituant l'Union économique Benelux*, Art. 1(1).

5 Ebd., Art. 2(1).

Seit 1960, als der Benelux-Vertrag in Kraft trat, stand den Europa-Politikern ein transnationaler Verkehrs- und Wirtschaftsraum in Europa vor Augen, der allerdings über ein Vierteljahrhundert als eine durch besondere historische Umstände ermöglichte Ausnahme betrachtet, dann aber wegen seines ökonomischen Erfolgs zum Vorbild eines gesamt-europäischen transnationalen Austausch- und Kommunikationssystems wurde. Am 14. Juni 1985 trafen daher die Benelux-Staaten sowie die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich in Schengen ein *Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*. Diese zweite Avantgarde der Deregulierung war nun aber, im Unterschied zur ersten, politisch wie wirtschaftlich von Beginn an außerordentlich schlagkräftig und daher für die übrigen Mitgliedstaaten der EWG zwingend wegweisend. Der Verkehr konnte fließen. Der Geist, der zum *Schengener Übereinkommen* führte, kommt in einem am Tage seiner Unterzeichnung auf EU-Ebene erschienenen Dokument zum Ausdruck, nämlich in einem Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat mit dem Titel *Vollendung des Binnenmarktes* (Kom(85) 310 endg.). Verfasst wurde es auf Veranlassung des französischen Kommissionspräsidenten Jacques Delors unter der Leitung ihres Vizepräsidenten, des für den Binnenmarkt zuständigen Kommissars Lord Cockfield:

»Haben wir erst einmal [...] andere Wege zur Behandlung sonstiger maßgeblicher Probleme wie die der öffentlichen Sicherheit, der Einwanderungs- und Drogenkontrolle gefunden, wird das Bestehen der materiellen Schranken grundlos [Punkt 11]. Dem Willen, alle materiellen und anderen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten vollständig abzubauen, liegen weder ideologische noch schönfärberische Gründe, sondern die schlichte Tatsache zugrunde, dass die Fortdauer jedweder Kontrollen an den Binnengrenzen die Kosten und Nachteile des aufgespaltenen Marktes verewigt [Punkt 12].«

Delors und Cockfield bewegen sich auf der Grenze zwischen Pathos und Versachlichung. Sie zehren noch von der pathetischen Qualität der Vision eines schrankenlosen Europa, depotenzieren sie aber zum »schlichten« Ausdruck eines kaufmännischen Sachzwanges, denn die Realisierung der Utopie eines gemeinsamen Marktes, eines transnationalen ökonomischen Raumes ist mit dem Schengener Übereinkommen in greifbare Nähe gerückt. Ihrer endgültigen Verwirklichung steht allein noch das Sicherheitsproblem entgegen. So verwandelt sich die ursprüngliche Einigungs-utopie in eine Utopie der Sicherung des schon Erreichten, hinter der die alte Vision zu verblassen beginnt.

Wenn Delors und Cockfield auf »andere Wege zur Behandlung« des Sicherheitsproblems in einem schrankenlosen Europa hoffen, so haben sie das Schengener Übereinkommen im Auge. Seinen historischen Rang begründet nicht nur die Tatsache, dass mit ihm der wirtschaftlich bedeutendste Teil Europas zu einem grenzenlosen Raum erklärt wurde, sondern darüber hinaus der Umstand, dass dieser Vertrag, dessen leitender Zweck die Förderung der wirtschaftlichen Kraft der ihn schließenden Staaten ist, gleichzeitig das mit der Schaffung eines so ausgedehnten und bevölkerungsreichen transnationalen Raumes verbundene Sicherheitsproblem als eine unerwünschte Nebenfolge erkennt und anerkennt und auf Abhilfe sinnt. Die Schengener Vertragsparteien wissen um »mögliche negative Folgen bei der Erleichterung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen auf dem Gebiet der Einreise und der inneren Sicherheit« und betonen die Notwendigkeit, »den Schutz der Gesamtheit der Hoheitsgebiete der fünf Vertragsparteien vor unerlaubter Einreise und vor Handlungen, die die innere Sicherheit beeinträchtigen können, sicherzustellen« (Art. 7). Entsprechend sehen sie sich gezwungen, ein den Wegfall der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen kompensierendes Sicherheitskonzept zu entwerfen. Sie erklären,

»die Zusammenarbeit zwischen ihren Zoll- und Polizeibehörden insbesondere im Kampf gegen Kriminalität, vor allem gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und Waffen, gegen die unerlaubte Einreise und den unerlaubten Aufenthalt von Personen, gegen Steuer- und Zollhinterziehung sowie gegen Schmuggel [zu verstärken]. Zu diesem Zweck bemühen sich die Vertragsparteien [...], den Austausch von Informationen zu verstärken, die für die anderen Vertragsparteien insbesondere im Kampf gegen die Kriminalität von Interesse sein könnten. Die Vertragsparteien verstärken [...] die gegenseitige Unterstützung im Hinblick auf illegale Kapitalbewegungen [Art. 9].«

Als das Schengener Übereinkommen am 14. Juni 1985 unterzeichnet wurde, war nicht absehbar, dass sich nur vier Jahre später der Eiserne Vorhang zu heben beginnen und die bestehende Weltordnung untergehen würde – Michail Gorbatschow war erst seit dem 11. März 1985 Generalsekretär der KPdSU. Es scheint, dass die historische Initiative der Schengener Vertragsstaaten zumindest begünstigt wurde durch den Glauben an ein Fortdauern der stabilen Ordnung der Bipolarität, die der Kalte Krieg geschaffen hatte und auch in seinen Tauwetterperioden garantierte. Damals hatte dieser Nicht-Krieg wohl seine größten Schrecken verloren (wenngleich das Jahr 1985, das die Stationierung der Pershing-II-Raketen in der Bundesrepublik Deutschland sah, gewiss noch in die Phase einer ost-west-politischen Zwischeneiszeit fiel). Und ein Phänomen wie das der *failing states* kannte die Zeit der Systemkonfrontation

nicht, jedenfalls nicht in dem Ausmaß, das es heute angenommen hat: Diktaturen jeglicher Couleur wurden in der Epoche des Kalten Krieges weltweit von den beiden Supermächten gestützt, um das Eintreten des so gefürchteten »Domino-Effektes« zu verhindern. Der Eiserner Vorhang schließlich markierte die verlässliche Ostgrenze Westeuropas, das sich folglich mehr oder weniger auf »westeuropäische Innenpolitik« konzentrieren zu können meinte, mithin, so schien es wenigstens der Avantgarde seiner Deregulierer, auf die Vollendung des gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft. So radikal der in Schengen vollzogene Schritt auch war, er wurde getan in einer überschaubaren Situation, einer geostrategisch stabilen Lage, und vor allem – in einem abgeschirmten Territorium. In diesem abgeschirmten Territorium schien ein »Ende der Geschichte« Wirklichkeit geworden zu sein. Aber die Geschichte kehrte zurück.

Der Untergang der Sowjetunion veränderte alles. Als 1995 im Schengen-Raum, der sich nun bereits auch über Spanien und Portugal erstreckte, die Grenzkontrollen aufgehoben wurden, und als 1997 der Vertrag von Amsterdam unterzeichnet wurde, mit dem ja beschlossen war, das gesamte Gebiet der EU in einen solchen Raum zu verwandeln, war zu Bewusstsein gekommen, welches Wagnis Westeuropa tatsächlich mit der Öffnung seiner Binnengrenzen einging. Zwei Themen waren dabei beherrschend: organisierte Kriminalität und illegale Immigration. Beim ersten Thema scheint die geschärfte Bedrohungswahrnehmung wesentlich der entsiegelten Ostgrenze geschuldet zu sein, der Hebung des Eisernen Vorhanges, wie Letizia Paoli schreibt:

»The opening of the Eastern borders, once strictly patrolled by Warsaw Pact Troops, [...] objectively enhanced the movement of people, goods and capital across – and between – the two formerly segregated portions of Europe: criminals as well as non-criminals, drugs as well as regular commodities, dirty as well as hot and legitimate money could all circulate more freely than before.«<sup>6</sup>

Die Formel aber, mit der man all diese tatsächlichen und doch »obscure menaces coming from the East« bezeichnete und summierte, war eben »Organisiertes Verbrechen«:

»The fall of the Iron Curtain [...] had a tremendous impact on the perception of the organized crime problem. Particularly in its transnational variant, organized crime became one of the most frequent and successful labels to express the rising sense of insecurity caused by the sudden collapse of the bipolar world [...]«.<sup>7</sup>

6 Paoli: Organized crime, S. 39.

7 Ebd.

Wie immer beim Thema ›Sicherheit‹ verschränkten sich auch hier objektive und subjektive oder symbolische Aspekte, die nur schwer auseinanderzuhalten sind. Denn beim Thema ›Sicherheit‹ geht es immer um Angst – um die Bekämpfung ihrer Ursachen und ihre rhetorische Beschwichtigung, zugleich aber auch, und untrennbar damit verbunden, um ihre Instrumentalisierung. Das Ende der Sowjetunion und der Zerfall, ja die Sprengung des Ostblocks kamen in Westeuropa überhaupt und in der westeuropäischen Politik der inneren Sicherheit im Besonderen jedenfalls an als ›das Problem der organisierten Kriminalität‹, das zwar auch zuvor schon Thema gewesen war, doch jetzt eine ganze andere Dringlichkeit gewann.

Wie das Problem der organisierten Kriminalität, so schien das Problem der illegalen Immigration nach dem Untergang der bipolaren Weltordnung ebenfalls ernster zu sein als je zuvor. Das hatte auch mit der neuen Durchlässigkeit der westeuropäischen Ostgrenze zu tun, vor allem aber mit der in der neuen Weltsituation rapide wachsenden Zahl von *failing states*, die bei ihrem Zerfall, neben Terrorismus und organisierter Kriminalität, Ströme von Flüchtlingen freisetzten. Alexander Straßner und Margarete Klein erinnern daran, dass sich

»seit dem Beginn der 90er Jahre eine Zunahme staatlicher Zerfallsprozesse beobachten [lässt]. *Failing states* [...] wurden geradezu zu einem Kennzeichen der neuen Ära nach dem Kalten Krieg. Mit dem gewaltsamen Auseinanderbrechen Jugoslawiens rückte dieses Phänomen auch in Europa zeitweise ins Zentrum der allgemeinen Aufmerksamkeit.«<sup>8</sup>

Mit dem Ende der Bipolarität war Westeuropa kein abgeschirmtes Territorium mehr und die Staatenwelt nicht länger in das stählerne Gehäuse der globalen Ost-West-Struktur gezwungen. In dieser nun wieder offenen Geographie und Geschichte zeigte sich das strukturelle Sicherheitsproblem, die strukturelle Verletzlichkeit des gerade entstehenden transnationalen Großraumes der EU in neuem, schärferem, dramatischem Licht. Davon zeugt der *Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, der vom Rat der EU am 28. April 1997 angenommen wurde. Das Papier beginnt mit den Worten:

»Die organisierte Kriminalität wird immer mehr zu einer Bedrohung der Gesellschaft, wie wir sie kennen und wie wir sie erhalten möchten. [...] Kriminelle Aktivitäten werden in zunehmendem Maße grenzüberschreitend organisiert und profitieren ferner vom freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr. [...] Im Vergleich dazu werden effiziente Mittel zur Präven-

---

8 Straßner/Klein: Wenn Staaten scheitern, S. 7.

tion und Repression dieser kriminellen Aktivitäten nur sehr langsam entwickelt; sie hinken fast immer einen Schritt hinterher.«<sup>9</sup>

Natürlich wäre auch im Schutze des Eisernen Vorhanges ein transnationaler westeuropäischer Großraum besonders anfällig für das organisierte Verbrechen gewesen. Die Hocharangige Gruppe, die den Aktionsplan verfasst hat, weiß selbstverständlich, dass organisierte Kriminalität keine osteuropäische Spezialität ist, und sie behauptet es auch nicht. Doch der von ihr angeschlagene alarmierende und pathetische Ton ist sehr wahrscheinlich zumindest *auch* ein Ausdruck der Atmosphäre der Unsicherheit, in dem sich seit dem Ende des Kalten Krieges und dann verstärkt unter dem Eindruck der Jugoslawienkriege der westeuropäische Diskurs über die innere Sicherheit vollzog. Als am 2. Oktober 1997 die damals fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Vertrag von Amsterdam unterzeichneten und mit ihm das gesamte Gebiet der EU in einen Schengen-Raum zu verwandeln beschlossen, gingen sie also, wie die historische Erinnerung zeigt, nicht nur ein objektiv größeres, sondern vor allem auch ein subjektiv höher bewertetes Sicherheitsrisiko ein, als es die fünf Erstunterzeichner des Schengener Übereinkommens 1985 getan zu haben scheinen und meinten. Der Schritt wurde gewiss auch ein wenig ängstlich vollzogen, und es blieben Reserven. Die Weigerung Irlands und des Vereinigten Königreiches, die systematischen Kontrollen an ihren Grenzen abzuschaffen, macht das deutlich. Unter den gegebenen beunruhigenden Bedingungen zum Zeitpunkt ihrer Konstitution war die Amsterdamer Sicherheitsgemeinschaft auf jeden Fall von Anfang an dazu disponiert, auf eine jede als solche empfundene Bedrohung der inneren Sicherheit des Raumes ihrer Union äußerst sensibel und scharf zu reagieren. Die Reaktionen auf die Ankunft des sogenannten »islamistischen« Terrors in Europa mit dem Anschlag von Madrid am 11. März 2004 sollten das zum Vorschein bringen.

Wie ängstlich die Amsterdamer Sicherheitsgemeinschaft von Anfang an war, machen aber in erster Linie die rhetorischen Anstrengungen sinnfällig, die seit Amsterdam den offiziellen Diskurs über die innere Sicherheit in der EU kennzeichnen. Am auffälligsten dabei ist die gebetsmühlenartige Verwendung der Pathosformel »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Die Formel hat der Vertrag von Amsterdam eingeführt, und zwar in Abänderung des *Vertrages über die Europäische Union* von 1992, des *Maastrichter Vertrages*. So lautete der zehnte Erwägungsgrund ursprünglich:

---

9 ABl. 1997 C 251, S. 1.

»in Bekräftigung ihres Ziels, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch die Einfügung von Bestimmungen über Justiz und Inneres in diesen Vertrag zu fördern«.

Amsterdam macht daraus:

»entschlossen, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [...] zu fördern«.

Und unter Artikel B des Maastrichter Vertrages hieß es ursprünglich:

»Die Union setzt sich folgende Ziele: [...] die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres«.

Amsterdam macht daraus, die ältere Formel überbietend:

»Die Union setzt sich folgende Ziele: [...] die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist«.

Die Formulierung des novellierten Artikels B erweckt den Eindruck, dass der Ausdruck »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« nicht nur den vermeintlichen Abschluss einer Entwicklung markiert, sondern angesichts bedrängender Bedrohungen geprägt wurde, Ausdruck einer empfundenen Schwäche ist. »Asyl [...] Einwanderung [...] Kriminalität« – gegen diese Gefahren baut und bewahrt (»Erhaltung«!) die Union ihren »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Die ursprüngliche Einigungsvision verfließt gleichsam in einer abstrakten Formel, die die europäische Gemeinschaft unkenntlich zu machen, letztlich durch einen technischen Apparat ihres Vollzugs zu ersetzen droht.

Die Amsterdamer Pathosformel ist ein Versprechen gegen die Angst, ein Versprechen, das in dieser Form in der Moderne – wenn es gutging – allein der Nationalstaat mit einigem Anspruch auf Glaubwürdigkeit aussprechen konnte. Die Prägung dieser Pathosformel ist demnach offenbar der Ausdruck des Versuches, die Gesamtheit der EU *in ihrer Gesamtheit als EU* »mit nationalstaatsähnlichen Emotionen früherer Art zu erfüllen«. <sup>10</sup> Diesen Versuch zu machen, liegt näher denn je in einer Situation, in der die EU-Mitgliedstaaten ihre nationalen Territorien zu einem trans-

---

10 Komendera: Normenkonflikte zwischen EWG- und BRD-Recht, S. 7.

nationalen Sicherheitsraum zusammenzufassen und dabei wesentliche Bestandteile ihrer einzelstaatlichen Souveränitäten zu *poolen* gezwungen sind – gezwungen freilich allein durch den Zwang einer ökonomistischen Ideologie.

## 2.

Wenn Delors und Cockfield 1985 das Sicherheitsproblem aufwerfen, so geschieht dies im Zeichen ökonomischer Versachlichung. Die Utopie des gemeinsamen Marktes scheint verwirklicht, Westeuropa befriedet, das Pathos hat sich an der Praxis aufgebraucht, es bedarf allein noch einiger technischer Verfeinerungen, um den vollendeten Markt zu festigen. Mit dem überraschenden Ende der Bipolarität öffnet sich erneut der Horizont eines vereinten Europas, die Vision einer kulturellen Einheit, die sich jetzt nicht mehr nur ökonomisch, sondern auch politisch verwirklichen soll. Ohne dass Kriegsdrohungen und Vernichtungsvisionen noch weiter bestünden, wird aus dem vormals rein technischen Problem der Sicherung eines ummauerten gemeinsamen Marktes jetzt eine Aufgabe der Politik, wird das alte Pathos von einem friedlichen *West*-Europa wiedergefunden und mit der Verheißung überboten, auch die osteuropäischen Staaten zu integrieren und eine europäische Einheit nahezu in den geographischen Dimensionen des Subkontinents zu begründen. So taucht die Friedensutopie von 1950 nach dem Ende des Kalten Krieges wieder auf, aber nicht mehr begrenzt von den Ansprüchen und der Sicherheitskonstellation zweier Supermächte. Will und muss sich jetzt Europa wieder selbst behaupten, so wächst die Friedensidee in dieser fundamental neuen Lage über sich hinaus, erneuert und überbietet sich innereuropäisch wie auch mit Blick auf die Weltpolitik.

Entdeckt Europa nach 1989 seine Außengrenzen wieder, sieht es sich gezwungen, diese mit einem selbstverantworteten Grenzregime zu schützen. Es muss politisch Verantwortung für seine Grenzen übernehmen – sowohl hinsichtlich des Verlaufs als auch hinsichtlich der Sicherung. Teil dieser neuen Verantwortung ist, dass die Außengrenzen verschiebbar und abhängig von politischen Entscheidungen geworden sind. Mit jedem EU-Beitritt werden sie neu ausgelotet und festgelegt. Durch diese selbstbestimmte Grenzsetzung erfährt Europa die Möglichkeit, sich als politisches Subjekt zu konstituieren, erhält jetzt die Chance, sich eine eigene politische Identität zu verschaffen. Im Gegensatz zu dem kontrollierten Prozess einer sukzessiven Schaffung eines gemeinsamen Marktes impliziert jetzt jede Erweiterung eine sicherheitspolitische Ambivalenz: Wird einerseits durch die Integration neuer Mitgliedstaaten das

Bedürfnis nach sicheren Grenzen befriedigt, so schafft die Verlagerung der Grenzen nach außen nicht nur ein steigendes politisches, soziales und wirtschaftliches Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten, sondern daraus hervorgehend auch ein gesteigertes Sicherheitsrisiko.

Im Inneren stößt sich die nach 1989 wieder neu beschworene Einigungsutopie daran, dass der Westen nur Markt und nicht politische Einheit, der Osten hingegen nicht nur ökonomisch, sondern vor allem auch politisch instabil ist. Die innere Stabilisierung und Integration der osteuropäischen Staaten werden zur entscheidenden sicherheitsrelevanten Aufgabe für ein ständig sich erweiterndes Europa. Die europäische Einigungsutopie verwandelt sich in eine Sicherheitsutopie, versachlicht auf technologischer Grundlage, ohne dass sich um zentrale Institutionen und Kompetenzverteilungen gestritten werden müsste.

Zugleich ermöglicht das Erscheinen des ›islamistischen‹ Terrorismus, die gewählte Sicherheitspolitik zu intensivieren. Werden einerseits durch die Festlegung eines gemeinsamen Feindes die innereuropäischen Diskrepanzen überdeckt, so erwächst andererseits aus der sich kontinuierlich fortsetzenden und verstärkenden Politik der inneren Sicherheit die Möglichkeit, die Heterogenität Europas aufzulösen. Diese Hoffnung knüpft sich vor allem an die Technik, repräsentiert im Schengener Informationssystem und allen seinen Ablegern, welche die gesicherte Integration Europas bewältigen sollen.

War SIS I das erste in einer ganzen Reihe von heute bereits arbeitenden oder noch in der Entwicklung befindlichen informationstechnischen Systemen, so soll nach den Vorstellungen seiner Konstrukteure das Update SIS II nicht länger ein relativ biederes *Fahndungsinstrument* mit klar umrissenen und beschränkten Zwecken sein, sondern ein *Allzweckwerkzeug*, eine universelle Informationsmaschine für alle nur denkbaren Belange der inneren Sicherheit. In der systematischen Zweckabgrenzung von SIS<sup>11</sup> offenbart sich die technologische Informations-

---

11 Der europäische Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx kritisiert, dass die Neukonzeption von SIS gegen das zentrale Prinzip des Datenschutzes, den *Grundsatz der Zweckbindung* verstoße: »Für Behörden, die Zugriff auf SIS-Daten haben, wird die Nutzung dieser Daten de facto beschränkt, da sie grundsätzlich nur Zugriff auf die Daten zur Durchführung einer spezifischen Maßnahme erhalten. Doch entziehen sich einige der in den neuen Vorschlägen vorgesehenen Zugriffsmöglichkeiten dieser Logik, denn ihr Zweck besteht nicht etwa darin, der Behörde die Identifizierung einer Person und die Durchführung der in der Ausschreibung vorgesehenen Maßnahme zu ermöglichen, sondern darin, sie mit Informationen zu versorgen. [...] Der Zugang wird [Asyl- und Einwanderungsbehörden, Europol und Eurojust] zur Informationsbeschaffung für ihre eigenen Zwecke gewährt.« (ABl. 2006 C 91, S. 44f.)

als Kontrollutopie. Wenn die Welt informationell möglichst vollständig abgebildet wird und die gesammelten Daten und Informationen über geeignete IT-Systeme frei fließen, wird die Welt auch maximal kontrollierbar und sicher, so das Versprechen.

Der Zweck dieser Technologien besteht darüber hinaus in der Erschaffung eines idealtypischen Unions-Bürgers, der über zahlreiche neue Formen der Erfassung und Kontrolle in den Gesellschaftskörper einsortiert und von den Nichtkompatiblen geschieden wird. Im Februar 2008 enthielt SIS mehr als 17 Millionen Datensätze insgesamt.<sup>12</sup> Im Juli 2008 wurden Eintragungen zu knapp einer Million Personen verzeichnet. Dabei »entfielen rund 730.000 auf Einreiseverbote in den Schengen-Raum, 70.000 auf gesuchte Personen, 23.000 auf Personen, die zwecks Auslieferung zu verhaften waren.«<sup>13</sup> Im Zeichen der terroristischen Bedrohung wird das 1989 erneuerte Einigungs- und Friedenspathos abgelöst durch ein Sicherheitspathos, das seinen Vollzug und seine Versachlichung in der Maschine sucht. Im Gegensatz zu Schumans pathetischem Anstoß erfolgt die Versachlichung diesmal nicht über die Ökonomie, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, sondern über die Etablierung und ständige Erweiterung einer Integrations- und Sortiermaschine, die die innere Einheit Europas herstellen soll.

### 3.

Dezidiert gesamteuropäische Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus beginnen 1976 mit dem Wirken der ›TREV‹-Arbeitsgruppen.<sup>14</sup> In diese umfassendere Geschichte, die hier nicht erzählt wird, sind auch die Initiativen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik seit dem 11. September 2001 zu rücken. In dem vom Europäischen Rat am 21. September 2001 beschlossenen Communiqué *Schlussfolgerungen und Aktionsplan* (SN 140/01) heißt es: »Der Europäische Rat hat beschlossen, den Kampf gegen den Terrorismus mehr denn je zu einem vorrangigen Ziel der Europäischen Union zu machen.« Dieser Erklärung folgen umfangreiche gesetzgeberische Taten

12 *Preparing the next steps in border management in the EU*. Commission Staff Working Document accompanying COM(2008) 69 final, 13 February 2008 [SEC(2008) 153].

13 Künzle: Fahndungs-Drehscheibe SIS dreht sich.

14 Benannt nach der Fontana di Trevi, da die Einrichtung dieser Gruppen auf einer Tagung des Europäischen Rates in Rom beschlossen wurde. ›TREV‹ wird als Akronym für »terrorisme, extrémisme et violence internationale« gelesen. Neben dem Terrorismus war u.a. die organisierte Kriminalität Thema einer der TREV‹-Arbeitsgruppen.

auf nationaler Ebene. Der Streit der Europäer darüber aber, wie man sich zum ›war on terror‹ der USA stellt, verdeutlicht, dass Europa noch keine gemeinsamen Definitionen hinsichtlich zentraler Themen der inneren Sicherheit gefunden hat.<sup>15</sup> Erst nach der Ankunft des ›islamistischen‹ Terrors auf dem eigenen Territorium finden die Mitgliedstaaten der EU zu neuer Einigkeit, und definitorische Differenzen verblassen zugunsten *technisch* getriebener Lösungsansätze. Am 25. März 2004, zwei Wochen nach dem Terror von Madrid, verabschiedet der Rat der EU eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus (7906/04). Im gemeinsamen Schwur hebt sich der Definitionsstreit auf und verstärkt sich das Junktim von Sicherheit und Integration:

»Die Union und ihre Mitgliedstaaten versichern, dass sie alles in ihrer Macht Stehende tun werden, um im Einklang mit den Grundprinzipien der Union, der Charta der Vereinten Nationen und den Verpflichtungen im Rahmen der Resolution 1373 (2001) des VN-Sicherheitsrates alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen.«

Die Erklärung ruft unter anderem dazu auf, die gesetzlichen Grundlagen für eine technische Versachlichung des postulierten Kampfes gegen den Terrorismus zu schaffen. Gefordert wird einmal mehr »die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten«, wobei sich an erster Stelle die beschworenen fundamentalen Grundsätze der Union zu bewähren haben und sich dann die weltpolitische Position Europas beweisen muss.

Als Reaktion auf die Erklärung folgen eine ganze Reihe von Vermerken und Mitteilungen, die einerseits immer wieder die Notwendigkeit des Informationsaustausches zur erfolgreichen Terrorismusbekämpfung betonen, andererseits aber die geforderte technische Versachlichung vorantreiben wollen. Am 16. Juni 2004 antwortet die Europäische Kommission mit einer Mitteilung (KOM(2004) 429 endg.), in der konkretisierend fünf Elemente herausgehoben werden, »die für einen freien, besser als bisher strukturierten Verkehr von Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wesentlich sind«:

1. Das Prinzip gleichberechtigten Zugangs zu Daten zwischen Strafverfolgungsbehörden;
2. das *Scoping* der Zugangsbedingungen;
3. Datensammlung;
4. Datenaustausch und -verarbeitung;
5. Forschung.

---

15 Vgl. auch Glæbner/Lorenz: Europa und die Politik der inneren Sicherheit.

Die niederländische Ratspräsidentschaft veröffentlicht daraufhin am 22. September 2004 einen Vermerk (12680/04), der sich ausdrücklich auf das erste der von der Kommission genannten Elemente bezieht. Das »Prinzip des gleichberechtigten Zugangs zu Daten« in »Grundsatz der Verfügbarkeit« umbenennend, überhöht sie die konkrete Forderung in eine abstrakte Formel. Dieser »Grundsatz der Verfügbarkeit« verschmilzt politischen Anspruch und technische Verwirklichung, Rechtfertigung und Durchsetzung, Pathos und Versachlichung: »Vom 1. Januar 2008 an muss der Informationsaustausch in den Politikbereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf dem Grundsatz der Verfügbarkeit beruhen.« Wird das »Prinzip des gleichberechtigten Zugangs« auf das Schlagwort der Verfügbarkeit reduziert, so wird das technische Verfahren des Informationsaustausches politisch aufgeladen, letztlich in die kritische Begrifflichkeit von Souveränität überführt:

»Der Grundsatz der Verfügbarkeit bedeutet konkret, dass ein Strafverfolgungsbeamter eines Mitgliedstaates, der Informationen benötigt, um seinen Aufgaben nachzukommen, diese unionsweit ohne weiteres von einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann und dass die über die Informationen verfügende Strafverfolgungsbehörde des anderen Mitgliedstaates verpflichtet ist, die Informationen für den angegebenen Zweck zu übermitteln. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Bürger Garantien gegen Missbrauch und Fehlinformationen erhalten.«

Verfügbarkeit wird nun zur Verpflichtung, wobei in der allgemeinen Formulierung des Prinzips sich zugleich ein Souveränitätsanspruch geltend macht, und zwar ohne dass es hierfür diesseits des technischen Systems einer zentralen, sichtbaren politischen Repräsentanz noch bedürfte. Nur sechs Wochen später wird der Grundsatz der Verfügbarkeit mit dem *Haager Programm* vom 5. November 2004 in den offiziellen Diskurs der EU aufgenommen und zum Leitmotiv der europäischen Politik der inneren Sicherheit erklärt: »Der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, sollte nicht länger von Bedeutung sein.«<sup>16</sup> Dabei fügt das Programm hinzu:

»Was die Methoden für den Informationsaustausch anbelangt, so sollten die neuen Technologien in vollem Umfang genutzt werden; die Methoden müssen an jede Art von Informationen angepasst sein, gegebenenfalls durch gegenseitigen Zugriff auf nationale Datenbanken oder deren Interoperabilität, oder di-

---

16 ABl. 2005 C 53, Art. 2.1.

rekten (Online-) Zugang, auch für Europol, zu den bestehenden zentralen Datenbanken der EU wie beispielsweise SIS.«<sup>17</sup>

Ein Vermerk der Luxemburger Ratspräsidentschaft vom 25. März 2005 (7641/05) skizziert eine Verwirklichung des Grundsatzes der Verfügbarkeit in zwei Schritten: Erstens müsse er in seiner generellen rechtlichen Ausgestaltung entwickelt werden, zweitens müsse er jede nur denkbare neue technische Möglichkeit nutzen. Der Vermerk unterscheidet vier Modi, um auf der Grundlage des Prinzips Verfügbarkeit den transnationalen Zugang zu Information zu etablieren:

1. indirekter Zugang zu Informationen auf Ersuchen;
2. indirekter Zugang zu Informationen eines anderen Mitgliedstaats über ein Zentralregister auf der Grundlage eines »Treffer/kein Treffer«-Systems;
3. direkter Zugang zu den Datenbanken eines anderen Mitgliedstaats;
4. Schaffung zentraler europäischer Datenbanken.

Diese vier Modi können als Schritte auf dem Weg zu einer totalen Datenintegration verstanden werden. Mit der sukzessiven Durchsetzung dieser vermeintlich ausschließlich technischen Integration würde sich jede Form von Souveränität in Sachen innerer Sicherheit vollständig zugunsten einer Verfahrenssouveränität aufheben, die autonom sich jeden demokratischen Zugriffs entzöge. Entsprechend verwundert es nicht, dass um die Frage, wie dieses Prinzip zu realisieren sei, ein politischer Wettstreit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten entbrennt. Abermals setzt eine Dynamik der Überbietung ein, indem einzelne Mitgliedstaaten sowie auch die EU-Ebene Gesetzesvorschläge zur Verwirklichung des Grundsatzes der Verfügbarkeit unterbreiten.

Der Vermerk der Luxemburger Ratspräsidentschaft bezieht sich u.a. auf eine *Initiative des Königreichs Schweden über die Annahme eines Rahmenbeschlusses, den Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu vereinfachen, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen*.<sup>18</sup> Am 18. November 2004, unmittelbar nach der Verabschiedung des Haager Programms im Amtsblatt veröffentlicht, stört der schwedische Vorschlag sichtlich die bereits angelaufene Debatte um die Ausgestaltung des Verfügbarkeitsprinzips – jedenfalls bis zu einem gewissen Grade. Von Sicherheitsexperten auf EU-Ebene wird die »Schwedische Initiative« ausdrücklich nur als eine kurzfristige Zwischenlösung für den transnationalen In-

---

17 Ebd.

18 ABl. 2004 C 281.

formationsaustausch honoriert. So argumentiert Jonathan Faull, Generaldirektor der GD Justiz und Inneres der Kommission:

»Our proposal, on the establishment of a right of equivalent access is seen by delegations in the relevant Council working group (known as the multi-disciplinary group) as a longer-term project which will provide for a wider sharing of information between law enforcement authorities of the Member States in the future.«<sup>19</sup>

Besteht das Ziel der Schwedischen Initiative entsprechend der Aufforderung des Europäischen Rats darin, angesichts terroristischer Bedrohung ein rechtlich bindendes Rahmenwerk für den transnationalen Informationsaustausch zu schaffen, so belässt aber der vorgeschlagene Verfahrensmodus den einzelnen Staaten Entscheidungsmöglichkeiten, die dem Verfügbarkeitsgebot des Haager Programms in seiner Radikalität eher zu widersprechen als zu entsprechen scheinen. Der pragmatische Vorschlag relativiert die politische Aufladung von Technik und damit implizit auch das totale Verfügbarkeitsgebot des Haager Grundsatzes. Vier Aspekte bilden den Kern des schwedischen Vorschlags:

1. direkte Kommunikation zwischen einer anfragenden und einer angefragten Behörde;
2. Fristen für die Übermittlung der erbetenen Information;
3. Antwortverpflichtung;
4. gleiche Bedingungen beim intranationalen und transnationalen Informationsaustausch: ausländische Anfrager müssen von einer angefragten Behörde wie inländische Anfrager behandelt werden.

Die Initiative mündete schließlich 2006 in einen Rahmenbeschluss.<sup>20</sup> Zwischen dem ursprünglichen Vorschlag der Schweden und jenem Rahmenbeschluss gibt es allerdings Unterschiede, die Aufmerksamkeit verdienen. So verschwindet aus dem Titel des Rahmenbeschlusses das ursprüngliche Motiv vollständig: die Erwähnung des Terrorismus unterbleibt im Gesetzesnamen, worin sich nicht zuletzt der Wille ausdrücken mag, den Gesetzgebungsprozess zum transnationalen Informationsaustausch seit Schengen als einen kontinuierlichen erscheinen zu lassen. Eine weitere Veränderung zwischen dem Vorschlag und dem Beschluss betrifft die beim Informationsaustausch genutzten Kommunikationskanäle. Während im Vorschlag bestimmte Kanäle (Art. 7(1)) genannt werden, lässt der Rahmenbeschluss die Frage der zu nutzenden Kanäle voll-

19 House of Lords 2005, Oral Evidence, S. 39. »Our proposal« ist der weiter unten kommentierte Kommissionsvorschlag KOM(2005) 490 endg.

20 2006/960/JI; ABl. 2006 L 386.

kommen offen (Art. 6(1)). Zumindest theoretisch heißt das, dass eine jede Strafverfolgungsbehörde mit einer jeder anderen innerhalb der EU direkt kommunizieren kann.

Dies allein erfüllt bereits das Prinzip der Verfügbarkeit in einem sehr hohen Maße, wenngleich immer im Rahmen des indirekten Informationszugangs auf Anfrage. Dank dem aus der Schwedischen Initiative resultierenden Beschluss wird die Prozedur von Anfrage und Anfragebeantwortung zum vorläufigen Standard. In dieser Hinsicht erweisen sich auch die zwei dem Beschluss beigefügten Formblätter, die in der Prozedur zu verwenden sind, als die wichtigsten Ergänzungen zur ursprünglichen Initiative. Sie schränken die Kommunikation zwischen den Strafverfolgungsbehörden auf Basis einer Reihe von vorab definierten Kategorien wie Art der Straftat, Verwendungszweck der angefragten Information usw. ein. Nur drei Freifelder stehen zur Verfügung, um eine eventuelle Dringlichkeit der Anfrage, die Art der erbetenen Information und die Art der Umstände, unter denen die Straftat begangen wurde, zu spezifizieren. Der Rahmenbeschluss etabliert damit ein Regelwerk, das einfach und technologisch eher wenig anspruchsvoll ist. Es wurde von den relevanten Akteuren und Behörden daher schnell angenommen.

Andererseits erscheint dieser »schwedische« Rahmenbeschluss nur als ein Zwischenschritt, gar als Hemmung auf dem Weg, das Prinzip der Verfügbarkeit gänzlich zu verwirklichen. Im Gegensatz zum pragmatischen schwedischen Vorstoß bereitet sich parallel und im Wettstreit mit ihm ein alternatives Modell vor, das auf der technokratischen Utopie der Verfügbarkeit besteht und diese gesetzlich wie technisch schließlich auch auf europäischer Ebene umzusetzen sucht.

Im *Vertrag von Prüm*, geschlossen am 27. Mai 2005 zwischen Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich, wird der Weg zu einer vollständigeren Erfüllung des Prinzips der Verfügbarkeit geebnet. Einerseits nationale Souveränität betonend, beanspruchen die Unterzeichner jedoch zugleich, »eine Vorreiterrolle bei der Erreichung eines möglichst hohen Standards in der Zusammenarbeit [...] einzunehmen«. Im Zusammenhang der Bemühungen auf EU-Ebene wird dieses Vorgehen zumindest als zwiespältig wahrgenommen, wenn nicht gar als ein neuerlicher Versuch, wie in Schengen EU-Politik außerhalb des EU-Rahmens zu gestalten: Der Vertragsschluss gefährde das Gleichgewicht, so kritische Beobachter, das zwischen der internationalen und der EU-Ebene bestehen müsse und erzeuge »a hierarchy within the EU«.<sup>21</sup>

---

21 Balzacq et al.: Security and the two-level-game.

Dazu bestimmt, die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation zu intensivieren, besonders im Kampf gegen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Einwanderung, kennt der Vertrag von Prüm mehrere Möglichkeiten des Informationsaustausches: Erstens indirekten Zugang zu DNA- und Fingerabdruckdaten, die sich im Besitz einer anderen Vertragspartei befinden, über eine im Treffer/kein-Treffer-Verfahren abfragbare Registerdatenbank und zweitens direkten Online-Zugang zu Datenbanken der Kraftfahrzeugmeldeämter. Ebenfalls werden der Informationsaustausch und polizeiliche Kooperationen anlässlich von Massenveranstaltungen (Champions-League-Spiele, G-8-Gipfel etc.), Katastrophen und schweren Unfällen sowie im Falle von drohenden Gefahren im Vertrag geregelt. Darüber hinaus erlaubt dieser schließlich gemeinsame Operationen von Strafverfolgungs- und Einwanderungsbehörden auf dem Boden eines der Vertragsstaaten. Ist zwar der Informationsaustausch auf nationale Kontaktstellen mit ausgewähltem Personal beschränkt, so realisiert der Vertrag von Prüm dennoch ein Modell, das dem Anspruch des Verfügbarkeitsgrundsatzes über die Schwedische Initiative hinaus Rechnung trägt. Peter Hustinx charakterisiert den Prümer als einen »Datenfeld-für-Datenfeld-Ansatz«. Einerseits stellt der Vertrag von Prüm nach Ansicht des Europäischen Datenschutzbeauftragten also »ein vorsichtigeres Konzept« dar als der (gleich kommentierte) Kommissionsvorschlag KOM(2005) 490 endg., ein Konzept, »das eine Datenart umfasst« und dann prüft, »inwieweit der Verfügbarkeitsgrundsatz eine wirksame Hilfe bei der Strafverfolgung sein kann und welches die spezifischen Risiken für den Schutz personenbezogener Daten sein können« (Punkt 50 der *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit*).<sup>22</sup> Als weniger harmlos erscheint jedoch andererseits die Tatsache, dass das Prümer Konzept zugleich »zwangs-läufig zur Einrichtung neuer Datenbanken« mit der Folge von »Risiken für den Schutz personenbezogener Daten« führe (Punkt 49).

Der Vertrag von Prüm tritt am 1. November 2006 in Kraft. Aus dem Blickwinkel seiner Initiatoren ist er unzweifelhaft eine *success story*. Unter dem wachsenden Druck, den der Beitritt weiterer Staaten zum Vertrag bewirkte, sollte mit dem Ratsbeschluss 2008/615/JI zur *Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*<sup>23</sup> im Juni 2008 schließlich seine Integration in das Gesetzeswerk der

---

22 ABl. 2006 C 116.

23 ABl. 2008 L 210.

EU erfolgen. Angesichts des Fortschritts aber, den der Vertrag von Prüm auf dem Weg zur vollen Verwirklichung des Prinzips der Verfügbarkeit für sich genommen bedeutete, stellte sich zuvor auf EU-Ebene die Frage, welcher weitergehende Schritt noch möglich sein könnte, um den umkämpften Grundsatz des Haager Programms vollständig einzulösen.

Hierauf antwortet sehr deutlich der schon erwähnte *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit* (KOM(2005) 490 endg.). Der Kommissionsvorschlag bezieht explizit sowohl zur Schwedischen Initiative als auch zum Vertrag von Prüm Stellung. Obgleich die Autoren des Vorschlags Ähnlichkeiten zu bestimmten Regelungen im Vertrag von Prüm konstatieren, finden sie doch auch kritische Worte. Die Begründung des Vorschlags betont sieben Haupthindernisse, die einer allgemeinen Verfügbarkeit von Information innerhalb der EU entgegenstünden. Unter anderem werden »zwei- oder mehrseitige Übereinkommen« zwischen Mitgliedstaaten als »entweder räumlich begrenzt« – wie im Fall von Prüm – abgelehnt oder dafür kritisiert, dass sie »Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der Informationen nicht verpflichten«, sondern den Datenaustausch in deren Ermessen stellen – wie im Fall der Schwedischen Initiative. Darüber hinaus seien

»bei den gegenwärtigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden [...] in der Regel landesweit operierende Dienststellen oder zentrale Anlaufstellen zwischengeschaltet. Ein direkter Informationsaustausch zwischen Behörden ist immer noch die Ausnahme.«

Insgesamt lautet also das Urteil der Kommission, dass das Potential des Verfügbarkeitsgrundsatzes noch nicht ausgeschöpft sei. Entsprechend scheinen ihr die Schwedische Initiative und der Vertrag von Prüm als prospektiver Hintergrund zu dienen, um den eigenen Ansatz nur um so deutlicher zu markieren:

»Der vorliegende Vorschlag ermöglicht dem gegenüber den Online-Zugriff auf die verfügbaren Informationen sowie auf Indexdaten bei Informationen, die online nicht zugänglich sind, nachdem die Mitgliedstaaten die in ihrem Rechtsraum verfügbaren Informationen gemeldet haben. Die ziellose zeitraubende Suche nach Informationen wird so vermieden, da schon vor der Ausfertigung einer Informationsanfrage bekannt ist, ob die gesuchten Informationen verfügbar sind. Außerdem werden die Auskunftsverweigerungsgründe vereinheitlicht und sind auch für die Behörden verbindlich, die nach nationalem Recht den Zugang zu den Informationen oder den Informationstransfer ge-

nehmigen müssen. Die mit einem Informationsersuchen zwangsläufig verbundene Unsicherheit wird damit auf ein Minimum reduziert.«<sup>24</sup>

Würde der im Kommissionsvorschlag vorgesehene Online-Zugang – also »ohne dass eine Behörde oder sonstige Stelle zwischengeschaltet ist«<sup>25</sup> – den Kontrollverlust all derjenigen Mitgliedstaaten bedeuten, die Daten erheben, und damit eine empfindliche Einschränkung ihrer nationalen Souveränität, so erscheint darüber hinaus die zusätzlich formulierte Verpflichtung, eine angemessene technische Infrastruktur für Registerdatenbanken zu schaffen, angesichts des stets erneuten Scheiterns von SIS II als unrealistisch. So wie SIS II immer noch nicht einsatzbereit ist, so gelangte auch der radikale Vorschlag der Kommission über den Entwurfsstatus bis heute nicht hinaus. Stattdessen setzte sich zunächst die pragmatische Common-Sense-Lösung der Schwedischen Initiative durch. Da sie aber deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb, die das Haager Programm mit dem Grundsatz der Verfügbarkeit formuliert hatte, so eröffnete der Vertrag von Prüm die letzte Option, das Prinzip der Verfügbarkeit auch auf EU-Ebene im gesteckten Zeitrahmen des Haager Programms durchzusetzen.

Die Debatte über die Integration des Vertrags von Prüm in den Rechtsrahmen der EU hat die deutsche Ratspräsidentschaft auf einem informellen Ministertreffen in Dresden am 15. und 16. Januar 2007 angestoßen. Sie war sich der Tatsache bewusst, dass die EU ihren Führungsanspruch nicht aufgeben und keinesfalls die Kontrolle über den Gesetzgebungsprozess aus der Hand geben würde. Früher oder später mussten die Apparate der EU trotz aller Vorbehalte das integrative Potential von Prüm anerkennen, um die Planvorgaben des Haager Programms zu erfüllen. So behält auch Hugo Brady im Nachhinein recht, wenn er die Kritik einiger akademischer Beobachter wie Balzacq et al., der Vertrag von Prüm »provokes a relapse of EU integration«<sup>26</sup>, zurückweist:

»Some observers feared the Prüm group would undermine efforts to facilitate information-sharing in the EU as a whole, since it involved only a handful of countries and ignored related initiatives by the European Commission. But it turned out that the Prüm treaty was the best way to encourage wider information-sharing. The seven Prüm countries have acted as a ›laboratory‹, working out the complicated technical arrangements for querying each others' police databases quickly and effectively in a small group.«<sup>27</sup>

24 KOM(2005) 490 endg., S. 4.

25 Ebd., S. 17.

26 Balzacq et al.: Security and the two-level-game, S. 2.

27 Brady: The EU and the fight against organised crime, S. 21f.

Entsprechend erfährt die deutsche Ratspräsidentschaft in Dresden unmittelbar breite Unterstützung. Nach dem Treffen benötigt das Ratssekretariat nicht mehr als vier Tage, um einen ersten Entwurf für einen Ratsbeschluss zu formulieren. Lediglich einen Monat später, am 15. Februar 2007, einigen sich fünfzehn Mitgliedstaaten auf dem Ratstreffen Justiz und Inneres darauf, eine Ratsentscheidung ohne weitere Konsultation anderer Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments anzunehmen. Auch wird von der Durchführung einer Wirkungsabschätzung, wie sie das Haager Programm vorschreibt und Peter Hustinx sie sich hinsichtlich einzelner Datenfelder erhofft hatte, abgesehen: »It was *fait accompli* [...] The method in which the arrangement was reached demonstrates just how underhanded Eurocrats can be in getting their way – all at the expenses of national sovereignty.«<sup>28</sup>

Das Zusammenwirken nationaler Vorschläge, multinationaler Initiativen und der im Rahmen der EU verfolgten Politik bestimmt die Dynamik des fortlaufenden Gesetzgebungsprozesses zum transnationalen Informationsaustausch. Der ›Prüm-Beschluss‹ hat den diesbezüglichen gesamteuropäischen Gesetzgebungsprozess so weit vorangetrieben, wie es im Augenblick nur überhaupt möglich ist. Selbst die Schwedische Initiative wurde in den Ratsbeschluss integriert: Für den Fall eines Treffers in den Registerdaten z.B. einer DNA-Datenbank wird ausdrücklich empfohlen, den im ›schwedischen‹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI vorgesehenen Weg einzuschlagen, um »den Datei führenden Mitgliedstaat um spezifische dazugehörige personenbezogene Daten« zu ersuchen (10. Erwägungsgrund). Das heißt, der Prüm-Beschluss vereint die verschiedenen eingeschlagenen Wege, den transnationalen Informationsaustausch auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zu stellen.

Dabei zeigt die Einfügung des Vertrags von Prüm in das Gesetzeswerk der EU nicht nur, wie die nationale Souveränität einzelner Mitgliedstaaten beschnitten wird und wie sich einzelne Mitgliedstaaten als zentrale Gestalter der Einigung über andere jenseits demokratischer Verfahren erheben. Vielmehr demonstriert die Integration auch, wie ein technisches Verfahren zum Mittel der Durchsetzung der europäischen Einigung ›von oben‹ wird. Ist Prüm zunächst nur ein Schritt auf dem Wege zur Verwirklichung des Verfügbarkeitsprinzips, so kündigt sich hierdurch doch die Gefahr an, dass politische Souveränität schließlich restlos ans technische Verfahren übertragen wird, an eine Technik, die unabhängig von demokratischen Entscheidungen abläuft. Die Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit verleihe dem Souverän Technik nicht

---

28 Kierkegaard: Explanatory Notes.

nur Exekutivgewalt, sondern verschaffte als Pathosformel dem Verfahren zugleich Legitimation.

#### 4.

Solange der *full online read access* aber noch nicht realisiert ist, bleibt das Prinzip der Verfügbarkeit unvollendet und lediglich eine zweifelhafte technokratische Sicherheitsutopie. Dass der Grundsatz jedoch weiterhin Leitmotiv bleibt, zeigt sich in seiner Ergänzung durch das sogenannte »Konvergenz-Prinzip«, wie es die Future Group in ihrem Bericht »Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt« im Juni 2008 formulierte, bestehende Sorgen aufgreifend:<sup>29</sup>

»Der Grundgedanke einer koordinierten europäischen Herangehensweise in Fragen der Migration und Sicherheit könnte das *Konvergenzprinzip* sein. Ziel dieser Idee ist es, die Mitgliedstaaten nicht nur über Mittel der Standardisierung, wenn nötig, sondern auch über operative Mittel näher zu bringen. Gemeinsame Ausbildungsprogramme, Austauschnetzwerke, Solidaritätsmechanismen, die Zusammenlegung bestimmter Ausrüstungsgegenstände, einfachere Verfahren der Zusammenarbeit und natürlich Informationsaustausch sind entscheidende Wege, um wahre operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen.«<sup>30</sup>

Wenn unter diesem neuen Prinzip nicht mehr nur allein rechtliche Harmonisierung und technische Umsetzung der Sicherheitsutopie zu verstehen ist, sondern dieses insbesondere auf die Einbeziehung von unterschiedlichen Organisationskulturen und -praktiken jetzt drängt, so heißt das, dass das technische Verfahren der Verfügbarkeit in seiner gegenwärtigen Unvollkommenheit noch der Legitimation von außen bedarf – in Form der Zustimmung und Akzeptanz der einzelnen, das System bedienenden nationalen Sicherheitsakteure:

»Das Konvergenzprinzip wäre auf alle Bereiche anwendbar, in denen engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten möglich sind: Mitarbeiter, Institutionen, Verfahren, Ausrüstung und Rechtsrahmen. Die engeren Beziehungen würden sich auf den bisherigen *acquis* der Union gründen und die Instrumente der Europäischen Union voll ausschöpfen. Auf systematische Weise würde ein Mehrwert in der Festlegung und Umsetzung entsprechender Projekte ange-

29 So geäußert von dem dem Rat der EU verantwortlichen Koordinator für die Terrorismusbekämpfung. Vgl. seine beiden Vermerke vom November 2007 bzw. November 2008 (15411/07 und 15983/08).

30 Future-Group: Freiheit – Sicherheit – Privatheit, S. 11.

strebt werden. Die Suche nach dem Mehrwert und die Entwicklung des Konvergenzprinzips führen zum selben Ziel. Je enger die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, desto klarer treten die gemeinsamen Werte und nationalen Vorbehalte hervor.«<sup>31</sup>

Unterbietet das Konvergenz-Prinzip ohne Zweifel zwar das Pathos der Verfügbarkeit, so ist es doch kein ›weiches‹ Mittel, sondern bereitet die Durchsetzung des Prinzips der Verfügbarkeit im Sinne eines klassischen *social engineering* letztlich weiter vor. Nicht die Technik allein zeigt sich als das zum Gesetz komplementäre Mittel der Integration, sondern auch der Mensch, freilich reduziert auf seine Funktionalität im Sinne der hier selbstverständlich weiterhin wirksamen technokratischen Grundhaltung. Es scheint aber nicht nur die Future Group die Bedeutung von *human relations* innerhalb und zwischen Organisationen zum Zwecke ihres reibungslosen Funktionierens und Kooperierens entdeckt zu haben, sondern auch die EU.

Der am 10. Juni 2009 veröffentlichte Entwurf zum *Stockholmer Programm* (KOM(2009) 262/4) greift das Prinzip der Konvergenz auf, ohne es allerdings zu nennen.<sup>32</sup> Es werden nicht allein »ehrgeizige Ziele« für Trainings und Fortbildungsmaßnahmen unterschiedlicher Akteure wie Richter und Organisationen wie Polizei und Zoll vorgeschlagen, sondern auch die »Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitskultur«. Verfügbarkeit heißt jetzt eben nicht nur technische Inter-operabilität, sondern auch Aufbau von Vertrauen, von ›sozialer Interoperabilität‹: »Damit sich die nationalen Akteure allmählich mit dem europäischen Raum als ihrem Betätigungsfeld identifizieren, muss das gegenseitige Vertrauen noch erheblich verbessert werden.«<sup>33</sup> Insgesamt wird mit dem Vorschlag ein anderer, weniger aggressiver Ton angeschlagen. Gegenüber dem Haager Programm und den ihm folgenden Auseinandersetzungen scheinen die Autoren des Entwurfs zum Stockholmer Programm die Konsolidierung des Erreichten wieder in den Vordergrund stellen zu wollen. Abermals erfolgt eine versachlichende Korrektur. Es geht nicht mehr allein um den Aufbau des »Raums der Freiheit, Sicherheit und Rechts«, sondern um den Dienst am Bürger in diesem Raum. Bleibt die Pathosformel zwar bestehen, wird der Ton doch durch die Nennung sozusagen ›kleiner pragmatischer Zwecke‹ abgesenkt. Deutlich wird dieser Unterschied schon im Vergleich der beiden Titel der Fünf-Jahres-Pläne: Hieß das Haager Programm vollständig noch »Programm zur Stärkung von

---

31 Ebd.

32 Am 11. Dezember 2009 hat der Europäische Rat das Stockholmer Programm in der Version 17024/09 vom 2. Dezember 2009 verabschiedet.

33 Stockholmer Programm – Entwurf, S. 16.

Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«, so lautet der Titel des Entwurfs des Stockholmer Programms: »Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger«. In den historischen Prozess der europäischen Einigung sich einordnend wird programmatisch formuliert:

»Die Europäische Union hat für ihre Bürger bereits einen Binnenmarkt, eine Wirtschafts- und Währungsunion und die Instrumente zur Bewältigung der weltweiten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen geschaffen. Auch beim Aufbau eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat sie wichtige Fortschritte erzielt. Bei seiner Weiterentwicklung muss jetzt vor allem der Bürger in den Mittelpunkt gestellt werden.«<sup>34</sup>

Wer aber ist dieser Bürger? Wem wird gedient? Offenbar ist der Unionsbürger »in einer offenen, von wachsender Personenmobilität geprägten Welt«<sup>35</sup> derjenige, der sich innerhalb der Union frei bewegen kann. Dieser Raum ist aber, wie es heißt, einem »Migrationsdruck insbesondere an der Südflanke der Union«<sup>36</sup> ausgesetzt, weshalb es einer »effizienten Verwaltung der Außengrenzen« bedarf. Gegenüber den Migranten genießt der Unionsbürger das Recht, im Binnenraum der EU

»frei [zu] reisen und ungehindert in einem anderen europäischen Land vorübergehend oder dauerhaft [zu] wohnen [...], um dort zu studieren, zu arbeiten, eine Familie oder ein Unternehmen zu gründen oder [seinen] Lebensabend zu verbringen.«<sup>37</sup>

Der Unionsbürger erweist sich in diesem Modell als Zirkulationsobjekt, wobei das Inklusionskriterium allein darin zu bestehen scheint, dass er sich frei bewegen kann, während der unerwünschte Migrant an der Bewegung gehindert und festgesetzt werden soll.

Die Zirkulation ist Voraussetzung des technischen Systems und damit der Identifizierung und Sortierung der sich im Raum bewegenden Subjekte. Nicht als Citoyen wird der Unionsbürger adressiert, sondern als Teil einer Zirkulationsmaschinerie, die sich rechtfertigt durch die Bewegung, die sie selbst ständig erzeugt. Zirkulation stellt sich dar als kontrollierter technischer Ablauf. Sie bereitet die Durchsetzung der technokratischen Sicherheitsutopie vor, in der sich die Verheißungen der alten europäischen Gründungsutopie unter Ausschluss demokratischer

---

34 Ebd., S. 2.

35 Ebd., S. 4.

36 Ebd.

37 Ebd., S. 2.

Mitbestimmung verwirklichen und in letzter Konsequenz unter Ausschluss von – Politik.

## Literatur

### Publikationen im Amtsblatt der Europäischen Union

- ABl. 1992 C 191: Vertrag über die Europäische Union [Vertrag von Maastricht].
- ABl. 1997 C 251: Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.
- ABl. 1997 C 340: Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte.
- ABl. 2000 L 239: Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen [Schengener Übereinkommen].
- ABl. 2004 C 281: Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen.
- ABl. 2005 C 53: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union.
- ABl. 2006 C 91: Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu den Vorschlägen KOM(2005) 230 endg., 236 endg. und 237 endg. [betr. Einrichtung, Betrieb und Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)].
- ABl. 2006 C 116: Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490 endg.).
- ABl. 2006 L 386: Rahmenbeschluss 2006/960/JI über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU.

ABl. 2008 L 210: Beschluss 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

### **Publikationen des Rates der Europäischen Union**

Schlussfolgerungen und Aktionsplan anlässlich der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 21. September 2001 in Brüssel (SN 140/01).

Vermerk des Vorsitzes betr. Informationsaustausch (12680/04; 22. September 2004).

Vermerk des Vorsitzes betr. Konzept zur Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit (7641/05; 25. März 2005).

Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism [Note from the EU Counter-Terrorism Coordinator] (15411/07; 23 November 2007).

Vermerk des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung betr. Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung – Arbeitspapier (15983/08; 19. November 2008).

Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus [25. März 2004] (7906/04; 29. März 2004).

### **Publikationen der Europäischen Kommission**

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden (KOM(2004) 429 endg.; 16. Juni 2004).

Preparing the next steps in border management in the EU [Commission Staff Working Document accompanying COM(2008) 69 final] (SEC(2008) 153; 13 February 2008).

Stockholmer Programm – Entwurf. Mitteilung der Kommission: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger (KOM(2009) 262/4; 10. Juni 2009).

The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens (17024/09; 2 December 2009), verfügbar unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/news\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/news_intro_en.htm).

Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat (KOM(85) 310 endg.; 14. Juni 1985).

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490 endg.; 12. Oktober 2005).

## Andere offizielle Dokumente und Berichte

- [Vertrag von Prüm] Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration (2005) [z.B. unter: [http://www.bmj.bund.de/files/-/974/Pr%FCmer\\_Vertrag.pdf](http://www.bmj.bund.de/files/-/974/Pr%FCmer_Vertrag.pdf)].
- Future Group: Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt. Zusammenfassung des Berichts der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik, Juni 2008 [Bundesministerium des Innern: Informativische Übersetzung aus dem Englischen].
- Haager Programm (2004) [s. ABl. 2005 C 53].
- House of Lords: After Madrid: the EU's response to terrorism. 5<sup>th</sup> Report of Session 2004-05 of the European Union Committee, HL Paper 53, London, 8. März 2005.
- Schengener Übereinkommen (1985) [s. ABl. 2000 L 239 = Schengen-Besitzstand].
- Schuman, Robert: Erklärung vom 9. Mai 1950 [z.B. unter: [http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_de.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm)].
- Traité instituant l'Union économique Benelux (1958) [z.B. unter: [http://www.uniset.ca/microstates/rgm\\_unieverdrag.pdf](http://www.uniset.ca/microstates/rgm_unieverdrag.pdf)].
- Vertrag von Amsterdam (1997) [s. ABl. 1997 C 340].
- Vertrag von Maastricht (1992) [s. ABl. 1992 C 191].
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) [faksimiliert unter: <http://www.diplo.de/diplo/de/AAmt/PolitischesArchiv2009/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht.html>]

## Sekundärliteratur

- Balzacq, Thierry et al.: *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, CEPS Working Document 234: Brüssel, Januar 2006 (unter: [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)).
- Brady, Hugo: *The EU and the Fight Against Organised Crime*, Centre for European Reform Working Paper: London, April 2007.
- Glaebner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit. Konzept und Begrifflichkeiten, in: dies. (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung*

- am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden: VS Verlag 2005.
- Hempel, Leon/Carius, Michael/Ilten, Carla: *Exchange of information and data between law enforcement authorities within the European Union. Study PE 419.590-0* (European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union), requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Brüssel April 2009 (unter: [www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies)).
- Kierkegaard, Sylvia: *Explanatory Notes: From Prüm to the EU. Presentation at the International Conference ›Computers, Privacy and Data Protection‹*, Brüssel 16./17. Januar 2009.
- Komendera, Wolfram: *Normenkonflikte zwischen EWG- und BRD-Recht – insbesondere indirekte Kollisionen*, Heidelberg: Diss. Ruprecht-Karl-Universität 1974.
- Künzle, Alexander: *Fahndungsdrehscheibe SIS dreht sich*, in: [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch) vom 12. August 2008.
- Paoli, Letizia: *Organized Crime: New Label, New Phenomenon or Policy Expedient?*, in: *Annales Internationales de Criminologie* 46/1-2 (2008).
- Straßner, Alexander/Klein, Margarete (Hg.): *Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls*, Wiesbaden: VS Verlag 2007.



### **III. TRANSFORMATIONSPROZESSE SOZIALER RISIKEN**



## **Kapitalmärkte als Vorsorgeinstrument: ›Risikobegrenzung‹ durch Rechtsnormen?**

---

CHRISTINE WINDBICHLER

### **I. Einleitung: Altersvorsorge als Beispiel**

Als Zeus in Gestalt eines Wanderers bei Philemon und Baucis, einem Paar alter Leute, einkehrte, war er von deren großzügiger Gastfreundschaft so beeindruckt, dass er für die Erfüllung ihres sehnlichsten Wunsches, nämlich gemeinsam zu sterben, auf sehr elegante Weise sorgte: Er verwandelte sie in zwei beieinander stehende Bäume.<sup>1</sup> Die Gastfreundschaft bestand darin, dass Philemon und Baucis von einer Art Schinken, den sie am Dachbalken hängen hatten, ein dünnes Scheibchen für den Gast abschnitten.<sup>2</sup> Das ist außergewöhnlich, denn der Schinken stellte, neben ihrem Häuschen, ihre Altersversorgung dar. Er musste bis zum Ende ihres Lebens reichen, oder umgekehrt, mit dem Schinken würde auch ihr Leben zu Ende gehen.

Vorsorge für das Alter ist nur ein Feld unseres weit umfassenderen Themas, aber ein sehr eindrückliches. Zwei Dinge möchte ich hervorheben: zum Einen das Zeitelement – Beginn der Vorsorge und die erwartete Zeit, für die vorzusorgen ist, und zum Anderen die Art der Vorsorge. Ein Haus kann man bauen und erhalten, ein Lebensmittel kann man in gewissen Grenzen aufheben und bei Bedarf verzehren. Heutzutage ist es damit nicht getan. Man sorgt eher in einer Weise vor, dass man bei Bedarf Geld zur Verfügung hat. Leider lässt sich Geld – als werthaltiges

---

1 Ovid: *Metamorphosen*, Achstes Buch, 615-724 (S. 430-439).

2 »[...] resecat de tergore partem exiguam [...]«, Fn. 1, S. 649-650.

Tauschmittel - aber nicht räuchern und am Dachbalken aufhängen. Geld aufheben ist mindestens so schwierig wie elektrischen Strom aufheben.

In aller Kürze und grober Vereinfachung möchte ich auf Möglichkeiten der Altersvorsorge hinweisen: Zunächst das Umlageverfahren, das die jüngere Generation dazu zwingt, die ältere mit zu ernähren und die ältere dazu zwingt, mit dem Vorlieb zu nehmen, was sie bekommt (das ist natürlich eine Karikatur, die aber die inhärenten Probleme anspricht). Das zweite ist die Vorsorge durch Bereithalten von Gütern, das wäre also die selbst bewohnte Immobilie<sup>3</sup> oder der Schinken. Das dritte Modell ist Geld ›aufheben‹, d.h. Kapital ansparen und anlegen. Damit sind wir u.a. bei den Kapitalmärkten als Vorsorgeinstrument angelangt. Philemon legt die wenigen Münzen unter die Matratze, was den Liegekomfort beeinträchtigt. Baucis geht zur Börse. Als Vorsorgeanlegerin, wie auch andere Anleger, verfolgt sie mehrere Ziele: Das Kapital soll (1) erhalten bleiben, und zwar (2) mit seiner Kaufkraft, und (3) sich nach Möglichkeit noch vermehren: Sicherheit – Werterhaltung – Wertzuwachs. Diese Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander; hohe Rendite geht mit hohem Risiko einher.<sup>4</sup> Der Anleger (Privatperson oder Institution, z.B. Pensionsfonds, Lebensversicherung) trifft Entscheidungen, die nach Möglichkeit die richtige Mischung ergeben. Dass das nicht immer gelingt, wissen wir.

## II. Das »Risikobegrenzungs-gesetz« als Beispiel

Da ich in diesem illustren Kreis etwas aus der Perspektive der Rechtswissenschaft beisteuern möchte, liegt die Frage nahe, was denn die Rechtsordnung zur Geldanlage am Kapitalmarkt und zum Umgang mit dem damit verbundenen spezifischen Risiko beitragen kann. Im Bundesgesetzblatt vom 12. August 2008 wurde ein »Gesetz zur Begrenzung der mit Finanzinvestitionen verbundenen Risiken (Risikobegrenzungs-gesetz)« verkündet.<sup>5</sup> Diese Bezeichnung hat mich von Anfang an sehr geärgert. Ein privater Finanzdienstleister, der ein solches Instrument anböte, würde sofort der irreführenden Werbung geziehen und nach fehlgeschlagener Risikobegrenzung in die Haftung genommen. Kann man

---

3 Die Debatte um die Einbeziehung der selbst genutzten Wohnimmobilie in die sog. Riester-Förderung kam nicht von ungefähr.

4 Das erscheint heute banal, war aber keineswegs immer selbstverständlich. Als Markowitz 1952 seinen bahnbrechenden Aufsatz »Portfolio Selection« veröffentlichte, erachtete man es als revolutionär, dass dem Risiko der gleiche Stellenwert beigemessen wurde wie der Ertragerwartung; dazu näher Bernstein: *Wider die Götter*, S. 316, 322-323.

5 BGBl. I, 2008, S. 1666.

durch ein Gesetz Finanzmarktrisiken begrenzen? Meines Erachtens ist das grober Unfug. Aber lassen Sie mich einen Blick auf den Inhalt des Gesetzes werfen.

Das RisikobegrenzungsG ändert eine Reihe bereits vorhandener Gesetze. Im Wertpapierhandelsgesetz werden z.B. die Veröffentlichungspflichten verschärft.<sup>6</sup> Ferner werden weitere Mitteilungspflichten in das Aktiengesetz und in das Betriebsverfassungsgesetz<sup>7</sup> eingeführt. Im Bürgerlichen Gesetzbuch wird verlangt, dass bei Immobiliendarlehensverträgen klargestellt werden muss, ob der Darlehensgeber die Darlehensforderung an Dritte abtreten (z.B. an ein Unternehmen verkaufen, das dann ein Paket aus Immobiliendarlehen schnürt und am Kapitalmarkt verkauft) darf.<sup>8</sup> Dieses bunte Sammelsurium von Vorschriften begrenzt zwar nicht die mit Finanzinvestitionen verbundenen Risiken<sup>9</sup>, wie die Bezeichnung glauben machen möchte, erlaubt aber immerhin einen Blick in den rechtlichen Werkzeugkasten.

### III. Kapitalmärkte als Rechtsprodukte

In der Wissenschaft gehören die Kapital- und Finanzmärkte vor allem zu den Forschungsgegenständen der Volks- und Betriebswirtschaftslehre. Die Rechtswissenschaften haben aber auch ihren Teil, meines Erachtens sollten sie sich sogar noch mehr damit befassen. Denn: all' das, was an Finanzmärkten gehandelt wird, ist auf die eine oder andere Weise ein Rechtsprodukt.<sup>10</sup> Aktien und Hypotheken wachsen nicht auf Bäumen. Die einzelnen Transaktionen folgen rechtlichen Regeln. Der institutionelle Rahmen (Banken, Börsen, geregelter Markt, Freiverkehr) ist nicht aus Holz gezimmert, sondern aus Rechtsnormen und Verträgen.

6 Vgl. Überblick bei Diekmann/Merkner: Erhöhte Transparenzanforderungen, S. 921ff.

7 Vgl. § 106 Abs. 3 Nr. 9a Betriebsverfassungsgesetz n.F.; dazu Schröder/Falter: Unterrichtung des Wirtschaftsausschusses, S. 1099-1100.

8 Vgl. § 492 Abs. 1a, Satz 3 BGB und § 496 Abs. 2 BGB n.F.; dazu BT-Dr 16/9821, S. 20; Langenbucher: Kredithandel, S. 3170-3171.

9 Vgl. die Kritik bei Eidenmüller: Regulierung von Finanzinvestoren, S. 2118-2121.

10 Darstellung der Grundlagen bei Ekkenga: Börsenfähige Wertpapiere, § 6 Rn. 110-123; 137-227 m.w.N.

## 1. Instrumente

Die Rechtsordnung stellt die Instrumente zur Verfügung, ohne die Kapitalmärkte nicht auskommen. Die handelbaren Rechtsprodukte beginnen mit der schlichten Anleihe, einer festverzinslichen Schuldverschreibung. Der Darlehensvertrag, die Zinsabsprache, die Aufteilung der Anleihe in einzelne Wertpapiere, die Übertragungsmöglichkeiten für Wertpapiere beruhen auf Rechtsregeln.<sup>11</sup> Ohne die darin liegende Standardisierung und ggf. Durchsetzbarkeit vor Gericht könnte das System nicht funktionieren.<sup>12</sup> Noch deutlicher wird das bei Aktien: Die Aktiengesellschaft ist eine juristische Person, also ein Konstrukt, das ohne die Anerkennung durch eine Rechtsordnung nicht existieren kann; die Aktie, die die Mitgliedschaft und die wirtschaftliche Beteiligung verkörpert,<sup>13</sup> ist ein Wertpapier, das in der Natur ebenso wenig vorkommt wie Versicherungen; sie sind reine Rechtsprodukte, wie z.B. auch die Versicherung von Anleihen – *credit default swaps* (CDSs).<sup>14</sup>

Die Märkte, auf denen solche Produkte gehandelt werden, sind im Gegensatz zum Bauernmarkt für – *nota bene* – Schinken nicht frühe Erzeugnisse einfacher Gesellschaften, sondern durch hoch komplexe Regelwerke konstruiert. Börsen können als staatliche Veranstaltungen mit den Mitteln des öffentlichen Rechts bereit gestellt werden.<sup>15</sup> Handelsplätze können aber auch privatrechtlich gestaltet werden.<sup>16</sup> Jeden-

- 
- 11 Umfassend Ekkenga: Börsenfähige Wertpapiere, § 6 Rn. 137-159 m.w.N.
  - 12 Zur Bedeutung von Standardisierung und Vertrauen in die Durchsetzung von Regelungen vgl. Hueck/Windbichler: Gesellschaftsrecht, § 25 Rn. 18; Schmidt-Tenz: Recht und Ökonomie, S. 11; speziell zur Gewährleistung der Integrität des Finanzmarkts als Regelungsaufgabe Krolop: Rückzug, S. 140-141.
  - 13 Ekkenga: Börsenfähige Wertpapiere, § 6 Rn. 125-136: »Aktie als Mitgliedschaftswertpapier«; Hueck/Windbichler: Gesellschaftsrecht, § 25 Rn. 7-8 m. w.N.
  - 14 Näher etwa Heinrich: Kreditderivate, S. 35-60; Luttermann: Kreditversicherung, S. 737ff.; CDSs sind nur eine Form von Kreditderivaten, die der Absicherung gegen Zahlungsausfall dienen.
  - 15 So etwa die Rechtsnatur der Frankfurter Wertpapierbörse: nach h.M. nicht-rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, mit öffentlichen Befugnissen beliehene private Deutsche Börse AG als Träger; vgl. Krolop: Rückzug: Der Rückzug vom organisierten Kapitalmarkt, S. 26 m.w.N. Deutsches Börsenrecht ist daher im Ausgangspunkt Wirtschaftsverwaltungsrecht, vgl. nur Kümpel: Bank- und Kapitalmarktrecht, Abschn. 8.182-183.
  - 16 Im Rechtsvergleich überwiegen rein privatrechtliche Organisationen, sog. *self-regulatory organizations* (SROs), die aber staatlicher Aufsicht unterliegen, Cox/Hillman/Langevoort: Securities Regulation, S. 974ff. sowie die Untersuchung Börsenreform von Hopt/Rudolph/Baum 1997.

falls gibt es jeweils ein Regelwerk, das den Zugang, das Verfahren für die Teilnahme und die Bedingungen des Handels gleichmäßig festlegt. Auch dies ist ein Rechtsprodukt.

Wie die Beispiele zeigen, unterscheiden sich diese Instrumente von einander gewaltig. Das betrifft zunächst die Entstehung. Der Staat kann durch ein Gesetz oder Verwaltungshandeln ein Produkt kreieren. Aber auch Private können durch Vertrag oder Satzung ein verbindliches Regelwerk für die Beteiligten schaffen.<sup>17</sup> Weiterhin stellt die Rechtsordnung Transaktionsformen zur Verfügung, also etwa den Vertrag oder das Insolvenzverfahren (früher: Konkurs). Das bedeutet: Das Wirtschaftsrecht ist ein Stück Infrastruktur für eine entwickelte Wirtschaft, insbesondere für Kapitalmärkte, genauso wie Elektrizitätsversorgung, Verkehrswege oder Telekommunikation. Auch dort kann die Bereitstellung durch den Staat selbst erfolgen oder durch Private, die dann aber staatlicher Regulierung unterliegen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und wie durch Rechtsnormen die, um bei der unsäglichen Gesetzesbezeichnung zu bleiben, mit Finanzinvestitionen verbundenen Risiken begrenzt oder wenigstens gesteuert werden können.<sup>18</sup>

## 2. Regulierung

Hier soll nach den Eingriffen durch zwingendes Recht gefragt werden, im Gegensatz zur privatautonomen Ordnung durch Vertrag. Solche Eingriffe setzen ganz unterschiedlich an. Ich lege hier eine breite, funktionale Betrachtung zugrunde, zumal sie im Rechtsvergleich und in der europäischen Rechtsentwicklung weiter führt als die reine Rechtstechnik, die nach Gesetz, Verordnung, Verwaltungsakt, Kompetenzen etc. fragt.<sup>19</sup>

17 Auch für derartige private Regelwerke stellt Markets in Financial Instruments Directive – MiFID in Art. 14 Mindestanforderungen; vgl. auch § 31f Wertpapierhandelsgesetz. Überblick über die Marktsegmente in Deutschland und die für sie geltenden Regularien bei Bröcker: Kapitalmarktrecht, § 6 Rn. 42-74 m.w.N.; zur europarechtlichen Perspektive vgl. Grundmann: European Company Law, Rn. 646.

18 Vgl. Weber: Kapitalmarktrecht, S. 65: »Das Kapitalmarktrecht nimmt den Marktteilnehmern diese [scil. Anlegerrisiken] nicht ab. Es sollte aber zum einen die Einschätzung bestimmter Risiken unterstützen (etwa Unternehmensrisiken) und zum anderen bestimmte Risiken minimieren (etwa Transferrisiken).«

19 Zum Rechtsvergleich im Bereich des Gesellschaftsrechts allgemein Hopt: Comparative Company Law; Windbichler/Krolop: Gesellschaftsrecht, § 19 Rn. 56-59.

## a) Informationsregime

Den ersten Ansatz kann man mit »Informationsregime« bezeichnen.<sup>20</sup> Das bedeutet, dass eine Vorschrift dem Bürger, Unternehmen oder Marktteilnehmer nicht vorschreibt, was zu tun oder zu unterlassen ist, sondern welche Informationen unter bestimmten Voraussetzungen und in welcher Weise zu geben sind. Der staatliche Eingriff ist zurückhaltender als das materielle Gebot oder Verbot. Der Vertrieb alkoholischer Getränke ist z.B. nicht verboten, aber der Alkoholgehalt ist auf dem Flaschenetikett anzugeben.<sup>21</sup>

Das amerikanische Kapitalmarktrecht, eingeführt in den Jahren 1933 und 1934 als Reaktion auf die große Finanzkrise und anschließende Depression Ende der 1920er Jahre, beruht ganz wesentlich auf dem Informationsmodell.<sup>22</sup> Erst mit dem *Sarbanes-Oxley-Act* 2002 in Reaktion auf das Enron-Debakel erfolgte eine stärkere Hinwendung zu inhaltlicher Regulierung.<sup>23</sup> Darauf ist noch zurück zu kommen. Etwas holzschnittartig auf den Punkt gebracht schreiben die amerikanischen Kapitalmarktvorschriften nicht vor, welche Verhaltensweisen zulässig oder verboten sind, sondern verlangen die Offenlegung von Finanzberichten, Transaktionen und wesentlichen Ereignissen.<sup>24</sup>

Auf derselben Linie liegen das deutsche<sup>25</sup> und europäische<sup>26</sup> Kapitalmarktrecht, nach dem Finanzberichte, Beteiligungsverhältnisse und Tat-

---

20 Den Begriff des »Informationsmodells« prägte wesentlich Grundmann: Privatautonomie im Binnenmarkt, Grundmann: Information und ihre Grenzen; ausführlich Grundmann: Das Informationsmodell.

21 Vgl. EuGH v. 20.2.1979 – Rs. 120/78, Slg. 1979, 649 – Cassis de Dijon; Grundmann: Privatautonomie im Binnenmarkt, S. 1138.

22 Oft in diesem Zusammenhang zitiert Justice L.D. Brandeis: »Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman« (nach Macey: A Pox on both your houses, S. 329; vgl. auch die Aussage bei Loss/Seligmann: Securities Regulation, S. 29: »disclosure, again disclosure, and still more disclosure«; zu Entstehungsgeschichte und Hintergründen Sale: Gatekeepers, S. 403ff.; Becker: Börsen- und Kapitalmarktrecht, S. 785ff.

23 Cox/Hillman/Langevoort: Securities Regulation, S. 9-10, 548-550; Macey: A Pox on both your houses, S. 329ff.; Merkt/Göthel: US-amerikanisches Gesellschaftsrecht, Rn. 39-48.

24 Pointiert Fleischer: Das Aktiengesetz von 1965, S. 458: »[...] durchdringen von einer alle Regelungsbereiche erfassenden Offenlegungsphilosophie und bereit, verbandsrechtliche Verbote gegen ein kapitalmarktrechtliches Informationsmodell auszutauschen.«

25 Dabei handelt es sich zu einem bedeutenden Teil um eine Rezeption des Grundgedankens des US-amerikanischen Modells, vgl. Fleischer: Das Aktiengesetz von 1965, S. 454.

sachen, die Kursrelevanz haben können (ad-hoc Mitteilungen) zu veröffentlichten sind. Am Anfang, d.h. beim Gang an die Börse, steht jeweils der »Prospekt«. Das ist ein technischer Begriff für ein Dokument, das das zum Börsenhandel einzuführende Wertpapier und das dahinter stehende Unternehmen beschreibt;<sup>27</sup> die naheliegende Assoziation der Hochglanzbroschüre ist allerdings manchmal nicht ganz falsch.<sup>28</sup> Der Börseneinführung nachfolgend gibt es periodische Mitteilungen sowie die bereits genannten aus besonderem Anlass.<sup>29</sup>

Das zitierte Risikobegrenzungs-gesetz verschärfte überwiegend Mitteilungspflichten, also das Informationsregime. Aus ökonomischer Sicht geht es darum, Informationsasymmetrien abzubauen um dadurch schädliche (ineffiziente) opportunistische Verhaltensweisen zu vermindern.<sup>30</sup> Es stärkt die informationelle Entscheidungs-basis und fördert den markt-mäßigen Selbstschutz. Wenn ich z.B. gegen Erdnüsse allergisch bin, genügt zu meinem Schutz die Angabe auf der Packung der Schokolade, dass sie aus einer Fabrik kommt, die auch Erdnüsse verarbeitet. Einer materiellen Regelung, etwa eines Verbots von erdnusskontaminierten Lebensmitteln oder gar Erdnüssen, bedarf es nicht. In diesem Sinne hat Information eine Risikobegrenzungsfunktion. Der Prospekt unterrichtet mich darüber, ob ich mein Geld in ein hoch spekulatives Unternehmen oder Wertpapier investiere; die nachfolgenden Informationen dienen meiner Entscheidungsfindung i.S.d. Wall Street Rule: kaufen – halten – verkaufen.<sup>31</sup>

26 Z.B. Erwägungsgrund 21 der Prospekttrichtlinie: »Information ist ein zentrales Element des Anlegerschutzes.«

27 Vgl. Art. 3 Prospekttrichtlinie. Die inhaltlichen Anforderungen ergeben sich unmittelbar aus der Prospektverordnung, vgl. § 7 Wertpapierprospektgesetz. Zu Einzelheiten vgl. Bröcker: Kapitalmarktrecht, § 6 Rn. 105-108 m.w.N.

28 In interdisziplinären Forschungen (*Behavioral Finance*) wurde die naheliegende Annahme, dass die Verarbeitung der Information von ihrer Präsentation abhängt, als sogenannter *Framing-Effect* empirisch untersucht, vgl. Conrad: Kapitalallokation, S. 397; Fleischer: Finanzinvestoren, S. 188 jew. m.w.N.

29 Insbesondere Jahresbericht, Halbjahresbericht und Zwischenmitteilung, vulgo Quartalsbericht, vgl. Art. 5-7 Transparenzrichtlinie; §§ 37vff. Wertpapierhandelsgesetz; Überblick bei Langenbucher: Aktien und Kapitalmarktrecht, § 17 Rn. 298-299.

30 Zu diesem Konzept als Regulierungsgrund auf europäischer Ebene vgl. Grundmann: European Company Law, Rn. 271ff., 686ff., 775, 792-793 jew. m.w.N.

31 Vgl. u.a. Hopt: Gemeinsame Grundsätze, S. 779; Grundmann: European Company Law, Rn. 652ff.; Cheffins: Company Law, S. 64: »We don't buy management, we buy shares. If we don't like the management we sell.«

Darüber hinaus ist, z.B. im Gesellschaftsrecht, das Informationsregime ein Vehikel dazu, dass (mitgliedschaftliche) Rechte rational und wirksam wahrgenommen werden können, ich mich z.B. zur Ausübung meines Stimmrechts als Aktionär in einem bestimmten Sinne entschliefte.<sup>32</sup> Damit haben Informationsvorschriften eine doppelte Funktion: den Individualschutz und den Institutionenschutz. Rechtstechnisch wird unterschieden nach Regeln für die Informationsbereitstellung und solchen für die Informationsabsicherung. Erstere legen fest, welche Informationen zu geben sind, z.B. welchen Inhalt ein Börsenprospekt haben muss. Die Informationsabsicherung erfolgt durch eine behördliche Billigung<sup>33</sup> oder eine privatrechtlich organisierte Prüfung, vor allem durch Wirtschaftsprüfer,<sup>34</sup> sowie Sanktionen (Stimmrechtsverlust,<sup>35</sup> Bußgelder,<sup>36</sup> Unwirksamkeit von Rechtsakten,<sup>37</sup> Kriminalstrafe für Falschinformation,<sup>38</sup> Haftung auf Schadensersatz<sup>39</sup> etc.).

Die Reichweite und Leistungsfähigkeit des Informationsmodells sind freilich umstritten.<sup>40</sup> In der ökonomischen Modellschreinerie sind Märkte effizient bei vollkommener Information.<sup>41</sup> Im wirklichen Leben gibt es weder vollständige Information noch effiziente Märkte. Bei den Kapitalmärkten herrscht die sog. schwache Hypothese effizienter Märkte vor.<sup>42</sup> Es spielen eben noch eine ganze Reihe anderer Komponenten hin-

32 Hueck/Windbichler: Gesellschaftsrecht, § 29 Rn. 12f., 20ff.

33 Vgl. § 13 Wertpapierprospektgesetz: Billigung des Prospekts durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

34 Vgl. § 316 Abs. 1 Handelsgesetzbuch; näher dazu Hueck/Windbichler: Gesellschaftsrecht, § 31 Rn. 18-21 m.w.N.

35 Z.B. § 23 Wertpapierhandelsgesetz.

36 Z.B. § 39 Wertpapierhandelsgesetz.

37 Z.B. Nichtigkeit des Jahresabschlusses wegen gravierender Mängel gemäß § 256 Aktiengesetz.

38 Z.B. §§ 38 Abs. 2, 39 Abs. 1 i.V.m. § 20a Wertpapierhandelsgesetz; vgl. auch den Straftatbestand der »unrichtigen Darstellung« in § 400 Aktiengesetz.

39 Umfassend die von Hopt herausgegebene rechtsvergleichende Untersuchung zur Kapitalmarktinformationshaftung 2005.

40 Vgl. Fleischer: Finanzinvestoren, S. 204-211; Schön: Zwingendes Recht, S. 1195ff.; deutlich der Titel des Beitrags von Grossmann/Stiglitz 1980, S. 393: On the Impossibility of Informationally Efficient Markets.

41 Franke/Hax: Finanzwirtschaft, S. 398. Dabei bedeutet »vollständige Information« nicht, dass jeder Teilnehmer über sämtliche Informationen verfügt. Es genügt vielmehr, wenn jedem Teilnehmer eine Teilmenge der Information hat, die aggregiert werden und so in die Preisbildung einfließen, Grundmann: European Company Law, Rn. 684; Hüffer/Schmidt-Abmann/Weber: Anteilseigentum, S. 154; grundlegend Fama (1970), 383ff.

42 Die maßgeblich von Fama: Efficient Capital Markets, S. 383ff. entwickelte *Efficient Capital Market Hypothesis* (ECMH) wurde modifiziert von Grossmann/Stiglitz: On the impossibility, S. 393ff.; zum aktuellen Stand

ein.<sup>43</sup> Informationen sind nicht beliebig verfügbar; ihre Bereitstellung und Vermittlung verursacht Kosten. Außerdem müssen Informationen verarbeitet werden, was aus quantitativen und qualitativen Gründen nur begrenzt möglich ist. Zu fordern ist daher nicht ein Maximum, sondern ein Optimum an Information.<sup>44</sup> Rechtlich zeigt sich das Problem an den Anforderungen, denen etwa ein Börsenprospekt oder eine Aktionärsinformation standhalten muss. Gemäß § 5 Abs. 1 Wertpapierprospektgesetz muss ein Prospekt in »leicht analysierbarer und verständlicher Form« sämtliche Angaben enthalten, die notwendig sind, um dem Publikum ein »zutreffendes Urteil [*sic*] über die Verhältnisse des Emittenten« zu ermöglichen.<sup>45</sup> Hoch komplexe Sachverhalte sind aber nicht in drei einfachen Sätzen in Alltagssprache zu erklären.<sup>46</sup> Außer der Komplexität erschwert, ja verhindert die schiere Fülle von Informationen (*Information Overload*) deren Verarbeitung.<sup>47</sup> Hier setzt das Phänomen der

---

Sester: Interpretation der Kapitalmarkteffizienz, S. 323ff. Zur Rezeption durch den Gesetzgeber in Deutschland Krolop: Rückzug, S. 138-139.

- 43 Kosten für Informationsbeschaffung und Durchführung der einzelnen Transaktion, sog. Arbitragekosten, eingeschränkte Rationalität des menschlichen Verhaltens (*bounded rationality*); vgl. Ekkenga: Anlegerschutz, Rechnungslegung und Kapitalmarkt, S. 426-436; Schön: Zwingendes Recht, S. 1206-1208 (allgemeines Privatrecht). Deshalb ist seit jeher bestritten, dass es einen linearen Zusammenhang zwischen Unternehmenserfolg und Entwicklung des Börsenkurses gibt; so bereits Keynes/Knight: Risk, S. 320ff. Zur Bedeutung der Debatte für den Regelungsgeber Grundmann: European Company Law, Rn. 685ff.; Krolop: Rückzug, S. 139-140; Sester: Interpretation der Kapitalmarkteffizienz, S. 326-348.
- 44 Schön: Zwingendes Recht, S. 1208.
- 45 Vgl. auch das »*plain english*«-Erfordernis in bestimmten von der US-amerikanischen Aufsichtsbehörde SEC verlangten Veröffentlichungen, s. etwa SEC Release 33-8732a S. 191 m. Fn. 539, [www.sec.gov/rules/final/2006/33-8732a.pdf](http://www.sec.gov/rules/final/2006/33-8732a.pdf).
- 46 Es handelt sich um sog. Fachkommunikation, vgl. Simonnaes: Fachkommunikation, S. 377; oder scherzhaft die Variante von Murphy's Law: Für jede hoch komplexe Frage gibt es eine einfache, geradlinige, falsche Antwort.
- 47 Vgl. Plastisch der Titel der von Paredes, S. 417: *Blinded by the Light*. Hinzu kommt das Problem selektiver Wahrnehmung und Selektion nach Aufwand für den Informationszugang (*availability bias*), vgl. Conrad: Kapitalallokation, S. 397-398. Die Gefahr wurde vom Gesetzgeber teilweise erkannt; vgl. Erwägungsgrund 21 der Prospekttrichtlinie: »Damit diese Information leicht zugänglich ist, sollte die Zusammenfassung in allgemein verständlicher Sprache abgefasst werden und in der Regel nicht mehr als 2500 Wörter in der Sprache umfassen, in der der ursprüngliche Prospekt abgefasst wurde.« Die Umsetzung steht allerdings auf einem anderen Blatt.

Informationsmittler und -verarbeitungshelfer ein.<sup>48</sup> Das sind Berater, Analysten, Rating-Agenturen etc. Auch die Beziehung zwischen Berater und Beratenem unterliegt rechtlichen Regeln.<sup>49</sup> Sparkassen, die wegen der besseren Rendite statt Sparkassenbriefen Lehmann-Zertifikate empfohlen haben, bekommen das z.Zt. zu spüren. Die Rating-Agenturen und ihre Regulierung sind wiederum ein Kapitel für sich und Gegenstand aktueller rechtspolitischer Diskussion.<sup>50</sup>

## b) Materielle Regulierung

Im Gegensatz zu Informationsregeln schreibt materielle Regulierung ein bestimmtes Verhalten oder bestimmte Maßnahmen vor oder verbietet sie, ist also der vergleichsweise tiefere Eingriff. Ein Beispiel: Kredite der Aktiengesellschaft an ihre Vorstandsmitglieder sind mit besonderen Risiken verbunden. Deshalb verlangen manche Rechtsordnungen die Offenlegung solcher Kredite im Geschäftsbericht (Informationsmodell),<sup>51</sup> knüpfen die Ausreichung solcher Kredite an die Zustimmung des Aufsichtsrates (Verfahrens-, Governance-Regelung),<sup>52</sup> manche verbieten sie ganz (materielle Regulierung). Ein komplettes Verbot findet sich z.B. im bereits zitierten *Sarbanes-Oxley Act*<sup>53</sup> und markiert den Übergang von einem reinen Informationsmodell im amerikanischen Kapitalmarktrecht zu materieller Regulierung.<sup>54</sup>

---

48 So bereits Hopt: Kapitalanlegerschutz, S. 381ff., 413ff.; ferner Escher-Weingart: Reform durch Deregulierung, S. 187ff.; Grundmann: European Company Law, Rn. 758ff.; Merk: Unternehmenspublizität, S. 415ff.; Schmidt/Tyrell: Information Theory, S. 496, 501-507.

49 Vgl. vor allem die sog. Wohlverhaltensregeln in § 31ff. Wertpapierhandelsgesetz für Banken und in § 34b WpHG für Finanzanalysten beruhend auf der *Markets in Financial Instruments Directive – MiFID*, insbesondere Art. 19 und 24. Ferner liegt in der Beratung des Kunden nach der Rechtsprechung der stillschweigende Abschluss eines Vertrages, der zur sorgfältigen Beratung verpflichtet und im Falle der vorsätzlichen oder fahrlässigen Verletzung dieser Pflicht zum Schadensersatz berechtigt.

50 Vgl. IOSCO: Review.

51 Z.B. § 285 Nr. 9c) des deutschen Handelsgesetzbuches.

52 So etwa das deutsche Modell, vgl. § 89 Aktiengesetz.

53 § 402 Sarbanes Oxley Act; vgl. dazu Merk/Göthel: US-amerikanisches Gesellschaftsrecht, Rn. 45.

54 Vgl. oben bei Fn. 23.

#### IV. Der Umgang mit dem Risiko

Sowohl die Informations- wie die Regulierungsvorschriften dienen auch dazu, dass Risiken erkannt, übernommen, nicht unziemlich verschoben und letztlich auch begrenzt werden. Risikobegrenzung liegt z.B. den Vorschriften des Bankrechts zugrunde, die verlangen, dass Banken über im Verhältnis zu den betriebenen Geschäften angemessene Eigenmittel verfügen.<sup>55</sup> Ein anderes Beispiel ist das Versicherungsaufsichtsgesetz, das von Lebensversicherungen und Pensionsfonds verlangt, dass sie die eingezahlten Mittel in einer bestimmten Art und Weise anlegen (Immobilien, festverzinsliche Papiere und Aktien in einem bestimmten Verhältnis).<sup>56</sup>

Letzteres zeigt etwas, was inzwischen auch dem nicht speziell fachkundigen Zeitungsleser geläufig ist: Man kann Risiken vermindern, indem man die angelegten Mittel streut; *never put all your eggs in one basket*. Ist der Anlagebetrag für ernsthafte Streuung zu klein – Philemon und Baucis werden bei Ovid ausdrücklich als arm bezeichnet – hilft man sich mit einem Fonds, der die eingesammelten Beträge gestreut anlegt, so dass die Fondsbeteiligung ein gestreutes Portfolio abbildet.<sup>57</sup> Für Investmentfonds, die öffentlich vertrieben werden, ist ein Mindestmaß an Risikostreuung vorgeschrieben.<sup>58</sup> Die Rechtsordnung sorgt mit sanfter Hand dafür, dass Altersvorsorge durch Sparen (= Geld aufheben) hauptsächlich in solchen gestreuten Formen erfolgt: Lebensversicherung, Pensionsfonds, Riester-Produkte.

Diese Strategie der Risikostreuung bezieht sich auf das Risiko, dass ein einzelnes Unternehmen schlechte Geschäfte macht, gar insolvent wird, oder dass ein Schuldner nicht zahlt. Dazu, wie oft das vorkommt, gibt es Statistiken und Erfahrungswerte, die man der jeweiligen Strategie zugrunde legt.<sup>59</sup> Der Ausfall eines Unternehmens bzw. dessen Verluste werden durch Gewinne anderer Unternehmen kompensiert; jedenfalls statistisch und unter einigermaßen normalen Rahmenbedingungen ist es sehr unwahrscheinlich, dass viele oder gar alle Unternehmen auf einmal

55 § 10 Kreditwesengesetz.

56 §§ 54, 112, 115 Versicherungsaufsichtsgesetz.

57 Grundlegend zur Risikominimierung durch Diversifizierung Markowitz: Portfolio Selection, S. 77ff.

58 Gemäß § 60 Investmentgesetz darf maximal 5-10% des Fondsvermögens bei einem Aussteller bzw. Schuldner angelegt werden; gemäß § 64 Investmentgesetz dürfen die Anlagebeträge maximal 10% der im Umlauf befindlichen Papiere desselben Emittenten erreichen.

59 Zu Einzelheiten und Ideengeschichte und aktuellen Problemen der Risikokalkulationen auf statistisch-mathematischer Grundlage Bernstein: Wider die Götter, S. 173ff.

insolvent werden. Was aber, wenn eine ganze Branche notleidend wird, gar das ganze Finanzsystem nicht mehr funktioniert? Von dem allgemeinen Anlagerisiko (= Marktrisiko) zu unterscheiden ist das Systemrisiko (*systemic risk*). Das ist generell von Bedeutung für die Betrachtung von Kapitalmärkten als Vorsorgeinstrument, jetzt aber in der Finanzkrise ganz drastisch aktuell geworden.

Über die Definition des Systemrisikos im Einzelnen wird gestritten; ein konsentiertes Element ist jedoch das der Kettenreaktion. Die Insolvenz von Lehmann Brothers für sich genommen wäre zwar bitter, aber verkraftbar gewesen wie etwa der Zusammenbruch des Hedgefonds LTCM. Die Notlagen von Bear Stearns, Lehmann Brothers, AIG, Fannie Mae und Freddie Mac, Royal Bank of Scotland, IKB, mehrerer deutscher Landesbanken *etc.* ist jedoch etwas Anderes. Der Kreditverkehr unter den Banken war so gut wie gänzlich zum Erliegen gekommen.<sup>60</sup> Da hilft kein Streuen von Risiken mehr. Deshalb finden wir die erstaunliche Einigkeit unter Vertretern aller politischen Richtungen, dass hier Regulierung Not tut. Was zu geschehen hat, ist aber ganz weitgehend von der Beantwortung ökonomischer Fragen abhängig. Die einzelnen Maßnahmen wiederum sind ganz überwiegend Gegenstand von Rechtsnormen. Ein derartiges Instrument hatte ich als Beispiel bereits erwähnt: Die Eigenmittelausstattung der Banken.

Weitere denkbare Mittel sollen hier nur kurz im Hinblick auf ihre Struktur genannt werden. Der Gesetzgeber könnte bei der einzelnen Transaktion ansetzen. Falls Philemon und Baucis ihr Häuschen finanziert haben sollten (besser für sie wäre allerdings die sog. *reverse mortgage*), könnte ihre Verbindlichkeit in einem Paket weiterverkaufter Immobilienfinanzierungen gelandet sein, zusammen mit den Schulden recht unfrommer und unzuverlässiger Leute. Um das zu unterbinden, könnte der Gesetzgeber den Weiterverkauf von Forderungen verbieten. Damit würde er sehr weit in die Vertragsfreiheit eingreifen, ökonomisch sinnvolle Geschäfte unmöglich und die Hypotheken teurer machen.<sup>61</sup> Deshalb hat das »Risikobegrenzungs-gesetz« sich darauf beschränkt, die Klarstellung des Normalfalles zu fordern, nämlich dass Forderungen ohne Zustimmung des Darlehensnehmers abgetreten werden dürfen, soweit die Abtretung nicht im Vertrag ausgeschlossen ist. Ein weiteres Beispiel für das Ansetzen bei der Transaktion ist § 112 Abs. 2 S. 1 Investmentgesetz, wonach der deutschen Regulierung unterliegende »Sondervermögen mit zusätzlichen Risiken«, *vulgo* Hedgefonds, nicht öffentlich vertrieben werden dürfen.

---

60 Vgl. die Darstellung bei Rudolph: Die internationale Finanzkrise, S. 62-63.

61 Näher dazu Stürmer: Transparenz, 1ff. in seiner Stellungnahme zum Risikobegrenzungs-gesetz.

Der Gesetzgeber könnte bei den einzelnen Finanzprodukten ansetzen und sie einer Zulassung unterwerfen, so wie die Notierung von Wertpapieren einen genehmigten Prospekt erfordert. Auch das wäre ein schwer abzugrenzender Eingriff in die Vertragsfreiheit und würde eine gewaltige Bürokratie erfordern. Solche Ansätze werden aber durchaus diskutiert, z.B. in Anlehnung an die Arzneimittelzulassung.<sup>62</sup> Eine Alternative zur Zulassung *ex ante* wäre eine Eingriffsbefugnis *ex post*: Finanzprodukte, die sich als gefährlich erweisen, könnten verboten werden.<sup>63</sup> Bei allen Lösungen muss mit beträchtlichen Risiken und Nebenwirkungen gerechnet werden; Allheilmittel gibt es nicht.<sup>64</sup>

Der Gesetzgeber könnte beim Anleger ansetzen und so etwas wie einen Führerschein für riskante Geschäfte verlangen.<sup>65</sup> In der Rechtsgeschichte finden wir das: Als E.T.A. Hoffmann Referendar bei der Oberamts-Regierung in Glogau war (und noch nicht hier gegenüber am Gendarmenmarkt in Berlin bei Lutter und Wegener »Sekt« trank), musste er ein Wechselrechtsgutachten erstellen, bei dem es im Wesentlichen um die Wechselfähigkeit des Grafen von Groeben auf Ponarjen als Zeichner ging.<sup>66</sup> Der war nämlich nicht Kaufmann, sondern Rittergutsbesitzer; nach dem damals anwendbaren Preußischen Allgemeinen Landrecht waren nur Kaufleute umfassend wechselfähig. Schon im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde der Wechsel vom Privileg der (kundigen) Kaufleute zum allgemein verfügbaren Instrument. Die ebenfalls zunächst Kaufleuten

62 Vgl. die Standpunkte von Stiglitz und Mc Fadden beim Treffen der Ökonomie-Nobelpreisträger in Lindau (Storbeck: Wissenschaft mit Motorschaden?): McFadden verweist explizit auf die US-amerik. *Federal Drug Administration (FDA)* als Vorbild; vgl. auch die Forderung von Franz Müntefering nach einem »TÜV für Finanzprodukte«, Wiedemann: Müntefering fordert TÜV.

63 Ein Ansatzpunkt für dieses Konzept könnte § 37g Wertpapierhandelsgesetz sein; danach können bestimmte Finanztermingeschäfte verboten oder beschränkt werden, wenn dies für den Anlegerschutz erforderlich ist; vgl. Mülbert: § 37g WpHG, § 37g Rn. 3. Das Bundesfinanzministerium hat angesichts der Finanzkrise auf dieser Grundlage kreditfinanzierte Leerverkäufe verboten.

64 Allgemeiner zur Problematik der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung Fleischer: Finanzinvestoren, S. 191-193.

65 Vgl. Begriff des »qualifizierten Anlegers« in §§ 2 Nr. 6, 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Wertpapierprospektgesetz, der nach Auffassung des Gesetzgebers keinen Prospekt benötigt; ferner die Differenzierung der Beratungs- und Aufklärungspflichten nach der Trias professioneller Kunde – geeignete Gegenpartei – Privatkunde, Art. 19-25 der *Markets in Financial Instruments Directive – MiFID*, §§ 31a-e Wertpapierhandelsgesetz; dazu Fleischer: Richtlinie über Märkte, S. 394-395.

66 Probe-Relation des Auskultators Hoffmann, 16.4.1798, Hoffmann: Juristische Arbeiten, S. 45ff.

vorbehaltene Börsentermingeschäftsfähigkeit wurde bereits 1908 gelockert und 1989 allgemein gewährt.<sup>67</sup> Die Tendenz ist also allgemein eher gegenläufig. Die moderneren Schutzinstrumente sind nicht die Verhinderung des Zugangs zu bestimmten Geschäften, sondern wiederum Informationspflichten.<sup>68</sup> Beim Anleger setzen auch die Regeln an, die bei Produkten mit hoher Hebelwirkung einen eigenen Mindesteinsatz verlangen. Das beruht zunächst auf Vertrag, könnte aber auch gesetzlich geregelt werden,<sup>69</sup> ebenso wie Beschränkungen von bestimmten Geschäften mit geliehenem Geld.<sup>70</sup>

Die Liste ließe sich endlos verlängern und in zahlreiche technische Details verfeinern. Das würde hier nicht weiter führen, weshalb ich noch eine andere, übergreifende Frage stellen will.

## V. Finanzmärkte und Realwirtschaft

Ich möchte von der Geldakrobatik wieder zum Schinken kommen. Oben habe ich ausgeführt, dass man Ersparnisse schlecht räuchern und an den Dachbalken hängen kann. Stattdessen stellt man das Ersparte der gegenwärtigen Wirtschaft zur Verfügung und fordert es bei Bedarf zurück (in der Hoffnung, dass noch etwas da ist). Wenn ich dem Bauern einen Kredit für die Anschaffung von Ferkeln gebe, habe ich gute Aussichten, aus dem Erlös der letztendlich produzierten Schinken bezahlt zu werden. Ich kann mir die Zuverlässigkeit und die bisherigen Erfolge des Schweinehirten vorher ansehen. Dieser unmittelbare Zusammenhang mit der Realwirtschaft ist aber in hoch entwickelten Industrienationen vielfach gebrochen und vermittelt; aus guten und aus schlechten Gründen. Die Bank, die ein dreißig Jahre laufendes Hypothekendarlehen verkauft, muss sich nicht dreißig Jahre lang mit der Verwaltung dieses Kredits befassen; sie bekommt sofort Geld. Der Käufer besorgt sich das Geld am Kapitalmarkt, indem er Wertpapiere verkauft, die durch Bündel von Hypotheken oder sonstigen Forderungen gesichert sind. Für den Wertpapierkäufer wird es damit so gut wie unmöglich, die gebündelten Risiken einzuschätzen. Das Informationsmodell wird in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt, vor allem wenn die Pakete zerschnitten, neu zusammenge-

---

67 Schwark: Kapitalmarktsrechts-Kommentar, Einl. BörsG Rn. 2, 6.

68 Z.B. § 37d Wertpapierhandelsgesetz.

69 In diese Richtung geht auch die Vorgabe in § 51 Abs. 2 Investmentgesetz: Die Kapitalanlagegesellschaft (*vulgo* der regulierte Investmentfonds) muss hiernach sicherstellen, dass durch den Einsatz von Derivaten und Finanzinstrumenten mit derivativer Komponente das Marktrisikopotenzial des verwalteten Sondervermögens sich höchstens verdoppelt.

70 Dazu (mit skeptischen Grundton) Möschel: Finanzmarktkrise, S. 110.

schnürt und mehrfach weiter verkauft werden.<sup>71</sup> Das Auseinanderdriften von Finanzmarkt (den ich hier bewusst so und nicht Kapitalmarkt nenne)<sup>72</sup> und Realwirtschaft produziert m.E. ein systemisches Risiko.<sup>73</sup>

Ein ebenso altmodisches wie plastisches Beispiel dafür ist die Diskontfähigkeit von Wechseln. Eine Bank kann Wechsel nur bei der Deutschen Bundesbank diskontieren, d.h. vor Fälligkeit an diese gegen bar verkaufen, wenn es sich um Waren- oder Handelswechsel handelt, also eine Transaktion in der Realwirtschaft zugrunde liegt. Einen Finanzwechsel nimmt die Bundesbank nicht.<sup>74</sup> Die Unterscheidung gab es auch schon zu Zeiten E.T.A. Hoffmanns. In eine ähnliche Richtung weist die Unterscheidung in § 37g Wertpapierhandelsgesetz, wonach Beschränkungen im Interesse des Anlegerschutzes nur für Finanztermingeschäfte (und nicht für Waretermingeschäfte) angeordnet werden dürfen. Ebenso systemrelevant sind m.E. reine Finanzgeschäfte mit großen Hebeln, die nicht der Absicherung realwirtschaftlicher Transaktionen dienen. Einfacher ausgedrückt: Spekulation mit geliehenem Geld.<sup>75</sup> Diesen Erwägungen liegt ein Verständnis von Finanzmärkten als Dienstleistungsmärkten zugrunde.<sup>76</sup> Zur Finanzierung hoch komplexer Marktwirtschaften sind Kapital- und Finanzmärkte unverzichtbar. Dabei entstehen auch hoch komplexe Finanzprodukte. Soweit diese der Finanzierung der Realwirtschaft, der Absicherung von Risiken (z.B. *hedging* von Handelsgeschäften), der Enthebung der Mühen des Tauschhandels (*money recycling*) etc. dienen, ist dagegen gar nichts zu sagen. Wenn Finanzmärkte zum Selbstzweck werden, setzen die Bedenken ein, mit denen sich die Regulierungsbemühungen auseinandersetzen müssen.

71 Grundmann/Hofmann/Möslein: Finanzkrise und Wirtschaftsordnung, S. 8-12, 33-35; Dorendorf: Einsatz von Kreditderivaten, S. 70-82; Luttermann: Kreditversicherung, S. 739-741.

72 Zum Verhältnis der Begriffe Finanzmarkt, Kapitalmarkt im engeren und Kapitalmarkt im weiteren Sinne aus juristisch-systematischer Sicht Kümpel: Bank- und Kapitalmarktrecht, Abschn. 8.124-126.

73 Rudolph: Die internationale Finanzkrise, S. 68-69 beschreibt dies als »Fruktionen im Prozess des Kreditrisikotransfers«.

74 Peters: Der Wechsel, § 64 Rn. 1, § 65 Rn. 2-7.

75 Kritisch gegenüber dieser Praxis auch Möschel: Finanzmarktkrise, S. 110; Beispiel: kreditfinanzierte Leerverkäufe. Deren Verbot durch das Bundesfinanzministerium auf der Grundlage der Befugnis aus § 37g Wertpapierhandelsgesetz war eine der ersten Maßnahmen der Bundesregierung in Reaktion auf die Finanzkrise. Leerverkäufe als solche können aber durchaus effizient sein, die ökonomischen Implikationen sind durchaus strittig.

76 Zur Börse als Dienstleister im Sinne der Dienstleistungsfreiheit Krolop: Rückzug, S. 353-354. Der Vorläufer der *Markets in Financial Instruments Directive – MiFID* hieß noch »Wertpapierdienstleistungsrichtlinie«; dazu Fleischer: Richtlinie über Märkte, S. 389-390.

## VI. Ausblick

Im Ergebnis kommt das heraus, was ich oben hinein getan habe, nämlich die Feststellung, dass Kapitalmärkte ein Vorsorgeinstrument sind. Nicht zuletzt deshalb ist die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte ein wichtiges Gemeinschaftsgut, das der Staat mit den Mitteln des Rechts zu hüten hat. Die Mittel im Einzelnen sind vielfältig, kompliziert und umstritten. Es gilt jedenfalls zu unterscheiden zwischen dem Schutz einzelner Individuen vor Übervorteilung und dem Institutionenschutz. »Risikobegrenzung« durch Rechtsnormen in dem Sinne, dass Rechtsnormen unmittelbar Risiken vermindern könnten, ist nicht möglich. Das Ferkel geht ein, auch wenn das Gesetz es verbietet, und dann gibt es keinen Schinken. Risikoverlagerungen, Beschränkung von Transaktionsmöglichkeiten, behördliche Überwachung sind ihrerseits Mittel mit zahlreichen Risiken und Nebenwirkungen. Deshalb ist ihr Einsatz nicht ungefährlich, aber oft notwendig. In diesem Sinne fühle ich mich an den Vergleich bei Daniel McFadden mit den Kautelen für die Zulassung von Medikamenten erinnert.<sup>77</sup>

Die Funktionsfähigkeit von Kapitalmärkten ist auch deshalb ein wichtiges Gemeinschaftsgut, weil wir hier eine Langfristspektive benötigen. Das gilt nicht nur für die dreißig Jahre laufende Hypothek oder das Industrieprodukt mit langer Entwicklungszeit, sondern gerade auch für die Vorsorgebedürfnisse. Wir leben in einer alternden Bevölkerung. Der allgemeine Aufruf vorzusorgen ist ja gut gemeint. Aber wie soll man vorsorgen, wenn es keine Pensionsfonds, Lebensversicherungen und sonstige Mechanismen gibt, Geld aufzuheben. *Last but not least*: seit Philemon und Baucis' Zeiten ist die Lebenserwartung gestiegen. Ein Schinken wird daher nicht reichen, wenn wir uns nicht vorzeitig in Bäume verwandeln lassen wollen, oder, wie in der unfreundlichen Variante in Goethes Faust, vor Schreck bei Zwangsräumung der Hütte tot umfallen.<sup>78</sup>

## Literatur

Becker, Michael: Börsen- und Kapitalmarktrecht in den Vereinigten Staaten, in: Hopt, Klaus J./Rudolph, Bernd/Baum, Harald (Hg.): *Börsenreform. Eine ökonomische, rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung*, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 1997.

---

77 Oben bei Fn. 62.

78 Goethe: Faust II, Vierter Akt: (Mephistopheles und drei Gesellen): »Das Paar hat sich nicht viel gequält/Vor Schrecken fielen sie entseelt.«

- Bernstein, Peter L.: *Wider die Götter. Die Geschichte der modernen Risikogesellschaft*. Aus dem Amerikanischen von Gerhard Beckmann [Originaltitel: *Against the Gods*], Hamburg: Murmann 2004.
- Bröcker, Norbert: Kapitalmarktrecht, in: Claussen, Carsten P. et al. (Hg.): *Bank- und Börsenrecht*, § 6 Rn. 1-109, München: C.H. Beck <sup>4</sup>2008.
- Cheffins, Brian R.: *Company Law, Theory, Structure and Operation*, Oxford: Oxford UP 2004 [1997].
- Conrad, Christian A.: Kapitalallokation in der Irrational Exuberance – Erkenntnisse aus Theorie und Praxis, in: Eller, Roland/Heinrich, Markus/Perrot, René/Reif, Markus (Hg.): *Handbuch Derivativer Instrumente*, Stuttgart: Schäffer Poeschel 2005, S. 387-406.
- Cox, James D./Hillman, Robert W./Langevoort, Donald C.: *Securities Regulation. Cases and Materials*, New York: Aspen <sup>4</sup>2004.
- Diekmann, Hans/Merkner, Hans: Erhöhte Transparenzanforderungen im Aktien- und Kapitalmarktrecht. Ein Überblick über den Regierungsentwurf zum Risikobegrenzungsgesetz, in: *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG)* (2007), S. 921-926.
- Dorendorf, Bettina: Der Einsatz von Kreditderivaten bei der Kredit- und Forderungsverbriefung, in: Eller, Roland/Heinrich, Markus/Perrot, René /Reif, Markus (Hg.): *Handbuch Derivativer Instrumente*, Stuttgart: Schäffer Poeschel 2005, S. 61-90.
- Eidenmüller, Horst: Regulierung von Finanzinvestoren, in: *Deutsche Zeitschrift für Steuerrecht (DStR)* (2007), S. 2116-2121.
- Ekkenga, Jens: Börsenfähige Wertpapiere, in: Claussen, Carsten P. et al. (Hg.): *Bank- und Börsenrecht*, § 6 Rn. 110-227, München: C.H. Beck <sup>4</sup>2008.
- *Anlegerschutz, Rechnungslegung und Kapitalmarkt*, Tübingen: Mohr Siebeck 1998.
- Escher-Weingart, Christine: *Reform durch Deregulierung des Kapitalgesellschaftsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck 2001.
- Fama, Eugene F.: Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Evidence, in: *Journal of Finance* (1970), S. 383-417.
- Fleischer, Holger: Das Aktiengesetz von 1965 und das Kapitalmarktrecht, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ZIP)* (2006), S. 451-459.
- Die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente und das Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetz. Entstehung, Grundkonzeption, Regelungsschwerpunkte, in: *Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht (BKR)* (2006), S. 389-396.
- Finanzinvestoren im ordnungspolitischen Gesamtgefüge von Aktien-, Bankaufsichts- und Kapitalmarktrecht, in: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR)* (2008), S. 185-224.

- Franke, Günter/Hax, Herbert: *Finanzwirtschaft des Unternehmens und Kapitalmarkt*, Berlin/Heidelberg/New York: Springer <sup>4</sup>2004.
- Goethe, Johann Wolfgang von: *Sämtliche Werke 2. Vollständige Ausgabe in sechs Bänden*, Stuttgart: Cotta 1869.
- Grohmann, Uwe: *Das Informationsmodell im Europäischen Gesellschaftsrecht*, Berlin: de Gruyter 2006.
- Grossmann, Sanford J./Stiglitz, Joseph E.: On the Impossibility of Informationally Efficient Markets, in: *American Economic Review* 70/3 (1980), S. 393-408.
- Grundmann, Stefan/Hofmann, Christian/Möslein, Florian: Finanzkrise und Wirtschaftsordnung: Krisenursachen, Finanzmarktstabilisierung und Finanzmarktstabilität, in: dies.: *Finanzkrise und Wirtschaftsordnung – Grundsatzfragen und Politikverantwortung*, Berlin: de Gruyter 2009, S. 1-40.
- Grundmann, Stefan: *European Company Law. Organization, Finance and Capital Markets*, in Zus. mit Florian Möslein, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006.
- Privatautonomie im Binnenmarkt, in: *Juristenzeitung (JZ)* (2000), S. 1133-1143.
- Information und ihre Grenzen im europäischen und neuen englischen Gesellschaftsrecht, in: Schneider, Uwe H./Hommelhoff, Peter/Schmidt, Karsten/Timm, Wolfram/Grunewald, Barbara/Drygala, Tim (Hg.): *Festschrift für Marcus Lutter*, Köln: Otto Schmidt 2000, S. 61-82.
- Heinrich, Markus: Kreditderivate, in: Eller, Roland/Heinrich, Markus/Perrot, René/Reif, Markus (Hg.): *Handbuch Derivativer Instrumente*, Stuttgart: Schäffer Poeschel 2005, S. 33-60.
- Hoffmann, E.T.A.: *Juristische Arbeiten*, hrsg. und erl. v. Friedrich Schnapp, München: Winkler 1973.
- Hopt, Klaus J.: Comparative Company Law, in: Reimann, Mathias/Zimmermann, Reinhard (Hg.): *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press 2006.
- (Hg.): *Kapitalmarktinformationshaftung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005.
- Gemeinsame Grundsätze der Corporate Governance in Europa, in: *Zeitschrift für Gesellschafts- und Unternehmensrecht (ZGR)* (2000), S. 779-818.
- *Der Kapitalanlegerschutz im Recht der Banken*, München: C.H. Beck 1976.
- Hopt, Klaus J./Rudolph, Bernd/Baum, Harald (Hg.): *Börsenreform. Eine ökonomische, rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung*, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 1997.

- Hueck, Götz/Windbichler, Christine: *Gesellschaftsrecht*, München: C.H. Beck <sup>21</sup>2008.
- Hüffer, Uwe/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Weber, Martin: *Anteilseigentum, Unternehmenswert und Börsenkurs*, München: C.H. Beck 2005.
- IOSCO [Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions]: *A Review of Implementation of the IOSCO Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies*, 2009; siehe [www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD286.pdf](http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD286.pdf) vom 26.03.2009.
- Keynes, John Maynard/Frank H. Knight: *Risk, Uncertainty & Profit*, New York: Cosimo Inc 2005 [1921].
- Krolop, Kaspar: *Der Rückzug vom organisierten Kapitalmarkt (Delisting)*, Berlin: de Gruyter 2005.
- Kümpel, Siegfried: *Bank- und Kapitalmarktrecht*, Köln: Otto Schmidt <sup>3</sup>2004.
- Langenbucher, Katja: Kredithandel nach dem Risikobegrenzungs-gesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* (2008), S. 3169-3173.  
– *Aktien- und Kapitalmarktrecht*, München: C.H. Beck 2008.
- Loss, Louis/Seligman, Joel: *Securities Regulation*, Boston: Aspen <sup>3</sup>1989.
- Luttermann, Claus: Kreditversicherung (Credit Default Swaps): Vertrag, Restrukturierung und Regulierung, in: *Recht der internationalen Wirtschaft (RIW)* (2008), S. 737-743.
- Macey, Jonathan R.: A Pox on Both your Houses: Enron, Sarbanes-Oxley and the Debate Concerning the Relative Efficiency of Mandatory Versus Enabling Rules, in: *Washington University Law Quarterly* 81 (2003), S. 329-355.
- Markowitz, Harry M.: Portfolio Selection, in: *Journal of Finance* 3 (1952), S. 77-91.
- Merkt, Hanno: *Unternehmenspublizität. Offenlegung von Unternehmensdaten als Korrelat der Marktteilnahme*, Tübingen: Mohr Siebeck 2001.
- Merkt, Hanno/Göthel, Stephan R.: *US-amerikanisches Gesellschaftsrecht*, Frankfurt/M.: Recht und Wirtschaft <sup>2</sup>2006.
- Möschel, Wernhard: Finanzmarktkrise: Die staatliche Verantwortung, in: Stefan Grundmann/Christian Hofmann/Florian Möslin (Hg.): *Finanzkrise und Wirtschaftsordnung – Grundsatzfragen und Politikverantwortung*. Berlin: de Gruyter 2009, S. 105-117.
- Mülbart, Peter O.: § 37g WpHG, in: Heinz-Dieter Assmann/Uwe H. Schneider (Hg.): *Wertpapierhandelsgesetz. Kommentar*, Köln: Otto Schmidt 2006.
- Ovid (P. Ovidius Naso): P. Ovidi Nasonis *Metamorphoseon libri quindecim – Metamorphosen in fünfzehn Büchern*, Stuttgart: Reclam 1994.

- Paredes, Troy: Blinded by the light. Information Overload and its Consequences for Securities Regulation, in: *Washington University Law Quarterly* 81 (2003), S. 417-486.
- Peters, Bernd: Der Wechsel. Der Wechselkredit, in: Herbert Schimansky/Hermann-Josef Bunte/Hans-Jürgen Lwowski (Hg.): *Bankrechts-Handbuch*, München: C.H. Beck <sup>3</sup>2007, §§ 64, 65.
- Rudolph, Bernd: Die internationale Finanzkrise: Grundsatzfragen und Verantwortung aus der Sicht der Kreditinstitute, in: Stefan Grundmann/Christian Hofmann/Florian Möslin (Hg.): *Finanzkrise und Wirtschaftsordnung – Grundsatzfragen und Politikverantwortung*, Berlin: de Gruyter 2009, S. 55-75.
- Sale, Hillary A.: Gatekeepers, Disclosure, and Issuer Choice, in: *Washington University Law Quarterly* 81 (2003), S. 403-416.
- Schmidt, H. Reinhard/Tyrell, Marcel: Information Theory and the Role of Intermediaries, in: Klaus J. Hopt/Eddy Wymeersch/Hideki Kanda/Harald Baum (Hg.): *Corporate Governance in Context*, Oxford: Oxford UP 2005, S. 479-510.
- Schmidt-Tenz, Hans-Jörg: Recht und Ökonomie. Über die grundlegenden Institutionen und Funktionsweise einer Marktwirtschaft, in: Rolf Stober (Hg.): *Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht*, Stuttgart: Kohlhammer 2007.
- Schön, Wolfgang: Zwingendes Recht oder informierte Entscheidung – zu einer (neuen) Grundlage unserer Zivilrechtsordnung, in: Andreas Heldrich/Jürgen Prölss/Ingo Koller (Hg.): *Festschrift für Claus Wilhelm Canaris I*, München: C.H. Beck 2007, S. 1191-1211.
- Schröder, Oliver/Falter, Michael: Die Unterrichtung des Wirtschaftsausschusses bei Unternehmensübernahmen nach Inkrafttreten des Risikobegrenzungsgesetzes, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)* (2008), S. 1097-1101.
- Schwark, Eberhard (Hg.): *Kapitalmarktrechts-Kommentar*, München: C.H. Beck <sup>3</sup>2004.
- Sester, Peter: Zur Interpretation der Kapitalmarkteffizienz in Kapitalmarktgesetzen, Finanzmarkttrichtlinien und -standards, in: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR)* (2009), S. 310-345.
- Simonnaes, Ingrid: Fachkommunikation im Recht unter Berücksichtigung der Mehrfachadressierung, in: Kent D. Lerch (Hg.): *Recht vermitteln. Strukturen, Formen und Medien der Kommunikation im Recht, Bd. 3.: Die Sprache des Rechts*, Berlin: de Gruyter 2005, S. 377-397.
- Storbeck, Olaf: Wissenschaft mit Motorschaden? Finanzkrise und Wirtschaftswissenschaft, in: *Handelsblatt* vom 25.8.2008.
- Stürner, Rolf: *Transparenz bei Verkäufen von Kreditforderungen – Stellungnahme zum Risikobegrenzungsgesetz* (2008); <http://www.jura>.

uni-augsburg.de/fakultaet/lehrstuehle/moellers/materialien/materialdateien/040\_deutsche\_gesetzgebungsgeschichte/Risikobegrenzungs-gesetz/risikobegrenzungs-gesetz\_pdf/Stellungnahme-Prof\_\_Stuerner.pdf vom 25.03.2009.

Weber, Stefan: *Kapitalmarktrecht*, Wien/New York: Springer 2005.

Wiedemann, Karsten: Müntefering fordert TÜV für Finanzprodukte, in: *Vorwärts* vom 20.10.2008, [www.vorwaerts.de/nachrichten/muentefering-fordert-tuev-fuer-finanzprodukte](http://www.vorwaerts.de/nachrichten/muentefering-fordert-tuev-fuer-finanzprodukte).

Windbichler, Christine/Krolop, Kaspar: Gesellschaftsrecht, in: Karl Riesenhuber (Hg.): *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Berlin: de Gruyter 2006, § 19.

## Europarechtliche Vorschriften

Im Internet u.a. unter [http://www.jura.uni-augsburg.de/fakultaet/lehrstuehle/moellers/materialien/materialdateien/010\\_europaeische\\_gesetze/eu\\_richtlinien](http://www.jura.uni-augsburg.de/fakultaet/lehrstuehle/moellers/materialien/materialdateien/010_europaeische_gesetze/eu_richtlinien)

*Markets in Financial Instruments Directive – MiFID*: Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, Amtsblatt Nr. L 145 vom 30/04/2004 S. 0001-0044.

*Marktmissbrauchsrichtlinie*: Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch), Amtsblatt Nr. L 096 vom 12/04/2003 S. 0016–0025.

*Prospektrichtlinie*: Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 345 vom 31/12/2003 S. 0064–0089.

*Prospektverordnung*: Durchführungsverordnung (EG) Nr. 809/2004 der Kommission vom 29. April 2004 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die in Prospekten enthaltenen Informationen sowie das Format, die Aufnahme von Informationen mittels Verweis und die Veröffentlichung solcher Prospekte und die Verbreitung von Werbung, Amts-

blatt Nr. L 149 vom 30/04/2004 S. 0001-0137; berichtigte Fassung, Amtsblatt Nr. L 215 vom 16.06.2004 S. 0003–0103.

*Transparenzrichtlinie:* Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG; Amtsblatt Nr. L 390 vom 31/12/2004 S. 0038–0057.

# **Neue Unsicherheiten, neue soziale Risiken und die Herausforderungen moderner Wohlfahrtsstaaten. Eine Problemskizze über Gefahren und Risiken im Bereich des Sozialen zu Beginn des 21. Jahrhunderts**

---

FRIEDBERT W. RÜB

## **Einleitung**

Befindet sich der Wohlfahrtsstaat in einer Krise? Und wenn ja, die wievielte ist es und worin liegen ihre Ursachen? Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Wohlfahrtsstaat seit Beginn seines Bestehens eine soziale Erscheinungsform ist, die nie das zu erfüllen scheint, was sie verspricht. Immer bricht in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und vor allem bei Beobachtern der gesellschaftlichen Wirklichkeit etwas durch, was nicht durchbrechen dürfte: soziale Unsicherheit. Immer lugt sie durch die Falten des Wohlfahrtsstaates, wie sehr er auch seine Kleidung strafft. Soziale Sicherheit und Wohlfahrtsstaat sind wie ein unendliches Versteckspiel: Immer wenn er auf (neue) soziale Unsicherheiten reagiert und institutionelle Regelungen trifft, kommt die Unsicherheit und sagt: ich bin schon wieder da – und das Spiel beginnt von Neuem.

Die Rückkehr der Unsicherheit oder das Entstehen von *new social risks* ist ein populärer Topos in der sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Diskussion. Es reicht hier aus, die wichtigsten Buch- und Zeitschriftentitel zu nennen, um ein Gespür für die zur Diskussion stehenden Sachverhalte zu bekommen: »The New Social Risks and the Po-

litics of the Post-industrial Welfare State«<sup>1</sup>, »New Risks, New Welfare«<sup>2</sup> – Titel, die einen grundlegenden Wandel von den traditionellen sozialen zu neuen und nicht genügend abgesicherten Risiken und damit verbundenen Unsicherheiten anzeigen. Daneben existieren Titel, die mit tradierten Kategorien arbeiten, wie »Deutschland – Eine gespaltene Gesellschaft«<sup>3</sup>, die die grundlegenden Spaltungen der bundesdeutschen Gesellschaft aufzeigen.<sup>4</sup> Dann gibt es wieder Titel, die neue Begrifflichkeiten in die Diskussion einführen und damit Aufmerksamkeit auf sich lenken: Das »Prekariat«<sup>5</sup>, »Exklusion«<sup>6</sup> und schließlich Publikationen, die die »Entbehrlichen« und »Überflüssigen« im Titel tragen.<sup>7</sup>

Alle Titel konzentrieren sich – trotz unterschiedlicher Ausgangspunkte – im Kern auf ein zentrales Anliegen: Sie diagnostizieren die Rückkehr oder gar Zunahme der sozialen Unsicherheit zu Beginn des neuen Jahrhunderts und, damit eng verbunden, einen grundlegenden Wandel der sozialpolitischen Problemlagen, denen die bisherigen Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung nicht gewachsen sind. Die Rückkehr der Unsicherheit ist jedoch, ebenso wie die in den Sozialwissenschaften geführte Diskussion, ein mehrdeutiger Topos, so dass ich hier klärende und systematisierende Anmerkungen machen möchte. Meine Ausgangsvermutung ist, dass der moderne Wohlfahrtsstaat nicht als statischer Zustand, als stabile Struktur, sondern vor allem als *Prozess* zu verstehen ist und gerade seine *permanente Dynamik* zu seinem Wesen gehört. Die Veränderung seiner institutionellen Arrangements ist nicht – wie meist diagnostiziert – Ausdruck seiner Krise, sondern Ausdruck seiner *Normalität*.

Damit unmittelbar verbunden ist die Prozesshaftigkeit der sozialen Unsicherheit: Ihre Konturen wandeln sich nicht nur im Lauf der Zeit, sondern werden auch in unterschiedlichen historischen Situationen unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert. Als subjektive Kategorie ist soziale Unsicherheit den sich ändernden Deutungsmustern und kognitiven Wahrnehmungen der Geschichte unterworfen und kann immer wieder neu thematisiert und politisiert werden. Der Wohlfahrtsstaat ist eine *streunende Bewegung*, die in immer neuen Suchbewegungen und hochkontingenten Entscheidungsprozessen nach möglichen und durchsetzbaren Optionen sucht, mit denen demokratische Politik auf *externe* soziale

1 Bonoli: New Social Risks; auch Armingeon/Bonoli: The Politics of Post-industrial Welfare States.

2 Taylor-Gooby: New Risks, New Welfare.

3 Lessenich/Nullmeier: Deutschland.

4 Wie Arm-Reich, Beschäftigt-Arbeitslos, Jung-Alt, etc.

5 Dörre: Die erschöpfte Region; ders.: Prekariat.

6 Kronauer: Exklusion; Bude: Die Ausgeschlossenen; Klimke: Exklusion in der Marktgesellschaft.

7 Bude/Willisch: Das Problem der Exklusion; dies.: Exklusion.

und gesellschaftliche Problemlagen und zudem auf *interne*, durch die Logik der Politik induzierte Eigendynamiken reagiert.

Ich versuche in einem ersten Schritt, die in der sozialpolitischen Diskussion identifizierten Risikokonturen zu rekonstruieren, konzentriere mich hierbei auf drei idealtypische Sozialfiguren und versuche zugleich zu verdeutlichen, dass soziale Unsicherheit eine unvermeidliche und deshalb permanente Begleiterscheinung des Wohlfahrtsstaates ist und kein Krisensymptom (1). Ich werde dann ein für demokratische politische Entscheidungen charakteristisches *Challenge-Response-Modell* skizzieren, um die Reaktionsmöglichkeiten der Politik auf externe Herausforderungen systematisch auszuloten (2). Dem schließt sich eine Beobachtung dazu an, wie moderne Wohlfahrtsstaaten durch die Privatisierung von sozialen Leistungen oder auch durch die Ausbildung von Wohlfahrtsmärkten eine Verlagerung der Kompensation von sozialen Risiken vom Staat auf das Individuum in Gang setzen, die in der Tat neue Formen der sozialen Unsicherheit hervorbringt (3). Meine These ist, dass sich durch die Verschärfung alter und die Entstehung neuer sozialer Risiken eine neue Verantwortungsteilung zwischen Individuum, Markt und Staat ausbildet, durch die die Unsicherheiten und Kontingenzen moderner Gesellschaften auf Kosten der Individuen gesteigert werden.

## **1. Die ›neue‹ soziale Unsicherheit als Challenge: Strukturelle Konstante oder strukturelle Kontingenz der Moderne?**

Der Begriff der Sicherheit als Gegenbegriff zur Unsicherheit ist in der soziologischen und sozialpolitischen Diskussion prominent, gleichwohl erstaunlich unspezifiziert geblieben. Franz-Xaver Kaufmann beobachtet zu Recht, dass

»Sicherheit ein abstrakter Programmbegriff [ist], der in vielfältigen Kontexten auftaucht und selten genau spezifiziert wird. [...] Der Begriff [antwortet] auf charakteristische Problemlagen der Moderne in utopischer Weise und gerade darin liegt seine Attraktivität.«<sup>8</sup>

Ohne diesen Begriff zu spezifizieren laufen alle Diskussionen um die Begriffe soziale Sicherheit und gesellschaftliche Unsicherheit ins Leere. Beim Versuch einer Spezifikation stößt man schnell auf ein Paradox, das ich als *Sicherheitsparadox* bezeichnen will und von unterschiedlichen

---

8 Kaufmann: Varianten des Wohlfahrtsstaates, S. 74

Autoren beobachtet worden ist. Der erste, der es beobachtet hat, war Alexis de Tocqueville in seinen Analysen über die Demokratie in Amerika. Je mehr gesellschaftliche Gleichheit und soziale Sicherheit herrsche – so seine Diagnose –, desto mehr steige das Gefühl der Ungleichheit, weil selbst die geringsten Unterschiede kränken und so zur Steigerung der Forderung nach noch mehr Gleichheit führen: »Indem man sie [die Gleichheit] befriedigt, steigert man sie.«<sup>9</sup> An anderer Stelle schreibt er:

»Sind alle Vorrechte der Geburt und des Besitzes aufgehoben, sämtliche Berufe jedermann zugänglich [...], so ist es, als öffne sich dem Ehrgeiz des Menschen eine unabsehbare und bequeme Laufbahn. Und sie bilden sich gerne ein, dass sie zu Großem berufen seien. Aber dies ist eine irrige Ansicht, die durch die Erfahrung täglich berichtigt wird [...]. Ist die Ungleichheit das allgemeine Gesetz einer Gesellschaft, so fallen die stärksten Unterschiede nicht auf; ist alles ziemlich eingeebnet, so wirken die geringsten Unterschiede kränkend.«<sup>10</sup>

Heute formuliert man dieses Paradox um, indem man statt der Gleichheit die Sicherheit in den Mittelpunkt rückt. Der französische Soziologe Robert Castel kommt in seinen Analysen über den Wandel des Sozialen in modernen Gesellschaften zu dem Schluss, dass

»das Gefühl der Unsicherheit nicht exakt den tatsächlichen Gefahren (entspricht), denen eine Bevölkerung ausgesetzt ist. Es handelt sich vielmehr um die Kluft zwischen einer gesellschaftlich konstruierten Sicherheitserwartung und dem tatsächlichen Vermögen einer Gesellschaft, die Sicherungsleistungen in die Praxis umzusetzen. Kurzum: Die Unsicherheit ist zu weiten Teilen die Kehrseite der Medaille einer Gesellschaft, die ganz auf Sicherheit setzt.«<sup>11</sup>

Auch F.-X. Kaufmann betont, dass »nämlich Menschen umso mehr nach Sicherheit zu streben scheinen, je gesicherter die Bedingungen ihrer Existenz sind.«<sup>12</sup> Seinen Grund hat dies in zwei wesentlichen Sachverhalten: Zum Einen »[stammt] sich das Leitbild Sicherheit gegen die Kontingenz der Zeit und die Ungewissheit der Zukunft«,<sup>13</sup> die für moderne und säkularisierte Gesellschaften konstitutiv sind. Zum Anderen nimmt die Unsicherheit trotz wachsender Sicherheitsleistungen zu, weil »Sicherheit als Wertidee mehr verspricht, als politische Praxis gewährleisten kann.«<sup>14</sup>

---

9 Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, S. 791.

10 Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, zit. nach de Botton 2004, S. 64.

11 Castel: Die Stärkung des Sozialen, S. 10.

12 Kaufmann: Varianten des Wohlfahrtsstaates, S: 93.

13 Ebd. S. 92.

14 Ebd., S. 103.

Francois Ewald, ein Schüler Michel Foucaults, hat in seinem glänzenden Buch über den Vorsorgestaat geschrieben:

»Anstatt die Ruhe des Wohlstandes zu ermöglichen, ist das moderne Wachstum des Reichtums vielmehr durch ein größeres Sicherheitsbedürfnis gekennzeichnet. Mehr noch, die Produktion von Sicherheit fordert in einer Art Spiralbewegung [...] unablässig ihre eigene Verstärkung, Ausweitung und Verfeinerung. Das Bedürfnis nach Sicherheit scheint aus seiner Befriedigung zu wachsen.«<sup>15</sup>

Und schließlich formuliert Niklas Luhmann aus systemtheoretischer Perspektive eine Erkenntnis, die nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist:

»Das fundierte Paradox erscheint jetzt in neuer Gestalt: Die zur Lösung anstehenden Probleme sind unlösbare Probleme, weil sie die funktional-strukturelle Differenzierung des Gesellschaftssystems in das politische System hineinspiegeln, zugleich aber darauf beruhen, dass das politische System nur ein Teilsystem eben dieser funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems ist. Mit der Redefinition von unlösbaren Problemen in politisch lösbare Probleme sichert der Wohlfahrtsstaat seine eigene Autopoiesis. Der Alltag ist von Hektik und nervöser Aggressivität bestimmt. Der Motor der operativen Aktivität ist jedoch nicht die gute Absicht der Politiker und auch nicht die Demokratie [also: das Paradox der Selbstbeherrschung des Volkes]. Der Auslöser liegt vielmehr in der [für Demokratie unentbehrlichen] internen Differenzierung des politischen Systems.«<sup>16</sup>

Die politischen Parteien, die sich an der Peripherie des politischen Systems ausbilden, saugen immer neue »Probleme« an und präsentieren sie als zu bearbeitende Sachverhalte, die das Entscheidungszentrum des politischen Systems notorisch überfordern. Beliebt sind hier v.a. soziale Fragen, die sich leicht thematisieren lassen und Unterstützung beim Publikum finden. Die Steigerung verläuft nicht nur auf der Ebene der Erhöhung von Mindeststandards, sondern auch in Richtung der Entdeckung immer neuer Problemlagen: »sichere Bootsstege für Sonntagssegler, Heißlufthändetrockner in öffentlichen Toiletten usw.«<sup>17</sup> Es gibt immer eine Gruppe, deren Status noch zu verbessern wäre, immer einen Sachverhalt, der noch nicht zum Gegenstand der Politik gemacht wurde. Dies setzt eine Dynamik in Gang, die den politischen Betrieb zwar permanent in Gang hält, ihn aber zugleich überfordert. Interne Stoppregeln sind kaum zu identifizieren und einzig der Mangel an finanziellen Ressourcen

---

15 Ewald: Der Vorsorgestaat, S. 15.

16 Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, S. 215-216.

17 Luhmann: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, S. 27.

cen kann diesem Treiben Einhalt gebieten. Insofern gleicht der Wohlfahrtsstaat »dem Versuch, die Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen«, wie Luhmann etwas gehässig formuliert.<sup>18</sup>

Alle diese Beobachtungen – und es sind Beobachtungen von durchaus prominenten Theoretikern – verdeutlichen ein grundlegendes Phänomen der Moderne: Trotz des Ausbaus der modernen Wohlfahrtsstaaten, dessen Höhepunkt in die 80er Jahre datiert werden kann, wird eine Zunahme der sozialen Unsicherheit diagnostiziert; wobei diese Unsicherheiten als »neue« Unsicherheiten beschrieben werden und deshalb von den »alten« analytisch differenzierbar erscheinen. Ist aber nun die Zunahme der Unsicherheit ein *epochales* Problem, das mit der Moderne gesetzt, damit unhintergebar und deren unvermeidliches evolutionäres Begleitphänomen? Oder unterliegt das Unsicherheitsgefühl einer *zyklischen* Wiederkehr?<sup>19</sup> Oder – das wäre mein Vorschlag zur Interpretation – ist Unsicherheit ein kontingenter Sachverhalt, der je nach Kontext, je nach historischer Situation und je nach Lesart der Gesellschaft variiert? Dann wäre er als politisches und deshalb politisierbares Phänomen zu betrachten, dessen Konjunkturen von den politischen Prozessen einer Gesellschaft mehr oder weniger stark abhängen. Denn eine Gesellschaft weiß nur das über sich selbst, was sie in einer gegebenen und identifizierbaren Situation *politisch* zu thematisieren in der Lage ist.

Ich möchte nun in kurzen Umrissen versuchen, das neue an der sozialen Unsicherheit – vorwiegend, aber nicht ausschließlich am Beispiel der bundesrepublikanischen Entwicklung – zu analysieren und phänomenologisch zu erfassen.

### 1.1 Die »neue« Unsicherheit: Konturen und Typen

Um der neuen Unsicherheit analytisch näher zu kommen, werde ich diese in *drei Sozialfiguren* konzentrieren, um die vielen Erscheinungsformen in (Ideal)Typen zu bündeln: Die Überflüssigen, die Abweichler und die Unsichtbaren.<sup>20</sup> Sie unterscheiden sich grundlegend vom Typus des *Verlierers*, der u.a. dadurch gekennzeichnet ist, dass er über seine Verluste in einem robusten System der Interessenrepräsentation mit den Gewinnern verhandeln kann. Hier besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass die Verlierer für ihre Verluste (wenigstens zum Teil) kompensiert werden können. So wurden in den 90er Jahren befristete Beschäftigungsgarantien für Stammebelegschaften gegen Zugeständnisse bei der Flexibilisierung

---

18 Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, S. 215.

19 Dyck/Lessenich: Unsichere Zeiten, S. 16.

20 Lose nach Lessenich/Nullmeier: Deutschland, S. 12-15.

von Löhnen, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen ausgehandelt.<sup>21</sup> Für die im Folgenden skizzierten Sozialfiguren gilt dies nicht mehr: Sie sind, im Gegensatz zu den Verlierern, nicht mehr im politischen und Interessensspiel, vielmehr haben sie die Möglichkeit des Verhandeln über gut organisierte Interessenvertretung verloren und sind mehr oder weniger auf sich selbst angewiesen, was die Verletzlichkeit dieser Sozialfiguren gegenüber ökonomischen und sozialen Veränderungen steigert und damit ihre Unsicherheit erhöht.

(i) Die *Überflüssigen* oder in andere Terminologie die *Exkludierten*, was nur eine andere Bezeichnung für den gleichen oder ähnlichen Sachverhalt ist, sind all die Personengruppen, die für das Funktionieren der gesellschaftlichen Teilsysteme, hier v.a. des ökonomischen Systems, keine Rolle mehr spielen. Als überflüssig gelten die, die zum Zweck der wirtschaftlichen Produktion, der Reproduktion des sozialen Zusammenhangs und der Legitimation des politischen Spiels nicht mehr gebraucht werden. Besser: Man meint, diese nicht mehr zu brauchen, denn hierbei handelt es sich um *aktive Ignoranz* gegenüber diesen Gruppen. Es sind nicht Verlierer des ökonomischen oder sozialen Spiels, es sind auch nicht klassische Randgruppen, wie etwa die Obdachlosen. Es sind vor allem Ältere, Frühverrentete, Invalide, Dequalifizierte, Langzeitarbeitslose, Personengruppen ohne Schulabschluss oder Berufsausbildung, ohne Erwerbskarrieren und oft auch ohne Chancen zur Familiengründung. Der Ausschluss aus einem gesellschaftlichen Teilsystem, z.B. dem ökonomischen, führt in der Folge zum Ausschluss aus anderen Teilsystemen (Bildung, Familie, Politik, Recht etc.).

Die Exkludierten sind nicht *aus* der Gesellschaft ausgeschlossen, sondern *in* der Gesellschaft und deuten eine neue Risikogruppe bzw. eine neue Risikokonstellation an. Die Grundidee des klassischen Wohlfahrtsstaates bestand darin, dass die zeitlich befristete oder – wie bei Alter oder Invalidität – unbefristete Exklusion aus einem Teilsystem der Gesellschaft, konkret der Ökonomie, durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen kompensiert und dadurch der Ausschluss aus weiteren Teilsystemen verhindert wird. Die Teilnahme und -habe am sozialen und gesellschaftlichen Leben sollte weiter möglich sein. Durch vor allem materielle Kompensationen von sozialen Risiken, aber auch durch die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, wie in der Krankenversicherung, sollte die Inklusion in die anderen Teilsysteme der Gesellschaft möglich bleiben. Diese Vorstellung hatte auch eine partizipatorische Komponente: Nur durch sozialstaatliche Sicherungen wird die Möglichkeit eröffnet,

---

21 Rehder: Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland.

dass die StaatsbürgerInnen an den demokratisch-politischen Prozessen und damit an der gesellschaftlichen Selbstregierung weiterhin teilhaben können.<sup>22</sup>

Exklusion kann im Prinzip auf zwei Arten erfolgen. Zum einen (a) durch nicht Ins-Spiel-Kommen-Lassen einer sozialen Gruppe aufgrund *prinzipiell-formaler Kriterien* wie Legalitätsstatus, Sozialkompetenzen, Bildungsabschlüsse, Kulturaffinitäten etc. Sofern bestimmte Gruppen in einem oder mehreren dieser Merkmale von der Erwartung abweichen, können sie nicht vollwertige Mitglieder einer Gesellschaft werden und bleiben von wichtigen Funktionssystemen ausgeschlossen. In modernen Wohlfahrtsgesellschaften ist der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt sicherlich das wichtigste Exklusionskriterium. Exklusion kann jedoch (b) auch durch Aus-dem-Spiel-Fallen aufgrund *kontingenter Umstände* geschehen. Sie ergeben sich auf der individuellen Ebene u.a. durch biographische Fehlkalkulationen, bildungspolitische Schrittfehler oder persönlich bedingte Rückschläge bzw. persönliche Dramen, wie überraschende Scheidungen, länger andauernden Krankheiten u.ä. Auf der sozial-strukturellen Ebene entstehen derartige Umstände durch wechselnde Konjunkturen, technologische Innovationen und Häufung von Unternehmensfusionen und -zerschlagungen, weil dadurch berufliche Karrieren zu einer »Angelegenheit des Glücks, des Zufalls, des Zusammentreffens günstiger Umstände«<sup>23</sup> werden. Während erstere Gruppen mit den Problemen der Exklusion durch spezifische institutionelle und rechtliche Regeln erwartbar konfrontiert werden, sind letztere sowohl objektiven, also gesellschaftsstrukturellen, wie auch subjektiv-privaten Kontingenzen ausgesetzt.

Heute entsteht unter veränderten sozialen und ökonomischen Bedingungen eine Art *Kettenreaktion*: Der Ausschluss aus einem System, z.B. dem Arbeitsmarkt, führt zum Ausschluss aus dem Bildungssystem (v.a. der Kinder), dem Familiensystem (verschlechterte Chancen, einen Partner/in zu finden), aus dem Rechtssystem (kein Geld, um seine Rechtsansprüche durchzusetzen) und häufig zur politischen Apathie. In einer Kultur der Kontingenz ist das Problem, ob man ›drin‹ bleibt oder exkludiert wird, von vielen Einzelentscheidungen abhängig und es entsteht ein sozialer Raum, den man als Zone der Unsicherheit bezeichnen kann.

Obwohl Inklusion/Exklusion eine binäre Schematisierung ist und im Prinzip keine Zwischenstufen zulässt, macht die Konstruktion einer Art Grauzone durchaus Sinn. Eine empirisch tragfähige Abgrenzung der Überflüssigen und Exkludierten ist schwierig, aber es lassen sich für die

---

22 Blanke: Paradoxien und Zukunft; ders.: Sozialer Rechtsstaat.

23 Lessenich/Nullmeier: Deutschland, S. 17.

Bundesrepublik zumindest verschiedene *Zonen* markieren. In der Zone der Sicherheit leben rd. 40% der Bevölkerung, in der der integrierten Knappheit rd. 20%, in der der strukturellen Instabilität oder Prekarität immerhin rd. 20% und in der Zone des verfestigten Ausschlusses befinden sich – mit steigender Tendenz – rd. 20% der Bevölkerung.<sup>24</sup>

(ii) Die *Abweichler* sind all die Gruppen, die den sozialen oder institutionalisierten Normalitätsstandards nicht (mehr) entsprechen. Der moderne WFS, insbesondere der bundesrepublikanische Sozialversicherungsstaat, verknüpft seine institutionelle Chancen- und soziale Sicherungsstruktur mit bestimmten Standards, also einem ausgreifenden Netz von Voraussetzungen, Verhaltenserwartungen und Verpflichtungen. Zentral ist für den vorliegenden Kontext das sog. »Normalarbeitsverhältnis«, das auf dauerhafter, (sozial)rechtlich abgesicherter, mit Aufstiegsmöglichkeiten und Weiterqualifikation verbundener Vollerwerbstätigkeit beruht.<sup>25</sup> Bei Abweichungen von diesen Bedingungen greifen die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sozusagen ins Leere, v.a. wenn es um die Absicherung des Ausfalls des Erwerbseinkommens bei Eintritt der klassischen sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität und chronischer Krankheit kommt. Wer also von den Normalitätsannahmen abweicht, der wird von der momentan bestehenden Systemlogik der Institutionen der sozialen Sicherung »bestraft« und muss mit reduzierten Lebenschancen rechnen. Ohne dass politisch entschieden werden müsste, arbeiten die Institutionen der sozialen Sicherung innerhalb ihres konditional programmierten Rechtsbestandes soziale Sachverhalte quasi-automatisch ab und produzieren Lebenslagen im Wohlfahrtsstaat, die seinen sozialen Intentionen nicht mehr entsprechen. Moderne Wohlfahrtsstaaten produzieren auf mehreren Ebenen soziale Ungleichheit: Sie sind häufig berufständisch gegliedert, wie etwa der bundesdeutsche Sozialstaat, privilegieren durch Sondersysteme bestimmte Statusgruppen gegenüber anderen (wie etwa Beamte, in der Landwirtschaft Tätige, freie Berufe, u.ä.) und benachteiligen Individuen oder ganze soziale Gruppen, die den Normalitätserwartungen des institutionellen Gefüges nicht mehr entsprechen.

Um letzteres an einem Beispiel zu verdeutlichen: In der gesetzlichen Rentenversicherung besteht die normative Zielvorgabe, dass die Rente Lohnersatzfunktion hat und heute damit bei rund 67% des zuletzt erzielten Nettoeinkommens liegen soll. Diese Größe beruht auf der *Fiktion des Standardrentners*, der 45 Jahre lang ein Durchschnittseinkommen

24 Bude: Die Ausgeschlossenen, S. 39-40; Dörre: Die erschöpfte Region.

25 Immer noch grundlegend Mückenberger: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses.

aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erzielt. Um ein Einkommensniveau auf Sozialhilfeniveau zu erreichen, muss man heute rd. 28 Jahre mit einem Durchschnittseinkommen gearbeitet haben. Wer bsp. nur 75% dieses Durchschnitts verdient, braucht bereits 35 Jahre, um Sozialhilfeniveau im Alter zu erreichen; bei Teilzeitbeschäftigung oder sehr niedrigen Löhnen erweitert sich dieser Zeitraum erheblich.

Betrachtet man die sog. *atypischen Beschäftigungsverhältnisse*<sup>26</sup> in der Bundesrepublik, so ist eine Tendenz der Abnahme des Normalarbeitsverhältnisses auf Kosten atypischer Beschäftigung zu erkennen. Waren 1997 noch 82,5% aller abhängig Beschäftigten in einem sog. Normalarbeitsverhältnis beschäftigt, so sank diese Quote im Jahr 2007 auf nur noch 74,4%; dies kommt einer Abnahme von rd. 1,5 Mio. Personen gleich. Im gleichen Zeitraum stiegen die atypischen Beschäftigungen von 17,5% auf 25,5%, was einer Zunahme von 1,1 Mio. auf nun 7,7 Mio. Beschäftigten entspricht. Der Anstieg der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik verdankt sich vor allem dem Anstieg der atypischen Beschäftigungsverhältnisse, während das Normalarbeitsverhältnis zwar immer noch die dominierende Form der Erwerbsarbeit ist, aber nur noch 22,5 Mio. Menschen erfasst; bereits rd.  $\frac{1}{4}$  aller Beschäftigten sind nicht in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt.<sup>27</sup>

(iii) Die dritte Sozialfigur sind die *Unsichtbaren*, die am schwierigsten zu beschreiben sind. In einer ersten Annäherung kann man sie als die Gruppe bezeichnen, denen es nicht (mehr) möglich ist, ihre Bedürfnisse und Interessen zu artikulieren, in den politischen Prozess einzubringen und sie dort mit Aussicht auf Erfolg zu vertreten. Nicht sichtbar sind also all diejenigen, die als Bedürfnisträger, Positionsinhaber oder Interessenträger im Raum der politischen Repräsentation nicht gesehen, nicht gehört und nicht ernst genommen werden müssen. Ihr Droh- oder Wählerpotential reicht nicht aus, um sich bei den politischen Eliten Gehör zu verschaffen. Es sind die Gruppen, die aus Gleichgültigkeit oder Resignation der Politik den Rücken gekehrt haben und deren »einzige Kollektivität, ohne ›hörbare Stimme und sichtbare Gegenwart«, darin besteht,

---

26 Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes sind atypische Beschäftigungen (a) Teilzeitbeschäftigungen mit 20 oder weniger Stunden Arbeit die Woche, (b) geringfügige Beschäftigung, dann (c) befristete Beschäftigung und schließlich (d) alle Formen der Zeitarbeit, auch Leiharbeit oder Arbeitnehmerüberlassungen genannt.

27 Statistisches Bundesamt: Atypische Beschäftigungen.

kollektiv den »Glauben an ihre Existenz« im politischen Raum verloren zu haben.«<sup>28</sup>

Diese drei Sozialfiguren lassen sich nicht mehr an den tradierten sozialen Klassen oder Schichten festmachen; vielmehr kann man beobachten, dass sie eher quer dazu liegen und mehr oder weniger viele andere Kategorien durchkreuzen: Deutsche und Ausländer, Männer und Frauen, Gut- und Schlechterverdienende, Gebildete und Ungebildete, Junge und Alte etc. Aber sie signalisieren eine neue Verletzlichkeit, eine neue Unsicherheit, die durch die Änderung von sozialen Lagen entsteht und zum Potential für Politisierungen werden können. Ob, wann, durch wen und wie das geschieht, ist dann eine empirisch zu untersuchende Frage.

## 1.2 *New social risks* und neue Unsicherheiten

Die Diskussion um »neue soziale Risiken« (NSR) steckt erst in den Anfängen und kann als Reaktion der Wissenschaft, zum Teil angestoßen durch die EU, auf die veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen in der post-industriellen Gesellschaft betrachtet werden. Als *new social risks* werden die Risiken definiert, »that people now face in the course of their lives as a result of the economic and social changes associated with the transition to a post-industrial society«.<sup>29</sup> Sie sind das Resultat des Wandels von der Industrie- zur nachindustriellen Gesellschaft, die unmittelbar auch mit den Globalisierungsprozessen zusammenhängt, die v.a. seit den 80er und 90er Jahren an Intensität und Geschwindigkeit zunehmen. Vier zentrale »neue« soziale Risiken werden in der Literatur identifiziert:<sup>30</sup>

(i) Da Frauen verstärkt in die Arbeitsmärkte drängen, wird die Balance von Erwerbsarbeit und Kindererziehung zum Problem. Die Selbstverständlichkeit der Kindererziehung in der Familie, wie sie für die industrielle Gesellschaft eher typisch war, hat auch aufgrund besserer Bildungschancen und Frauenemanzipation in post-industriellen Gesellschaften abgenommen. Zudem ist bei stagnierender oder sinkender Einkommensentwicklung die Mitarbeit von Frauen unvermeidbar, um einen gewissen Lebensstandard zu halten und nicht in prekäre Situationen oder Armut

28 Lessenich/Nullmeier: Deutschland, S. 14; das innere Zitat: Bourdieu: Sozialer Raum und »Klassen«, S 41.

29 Taylor-Gooby: *New Risks, New Welfare*, S. 2; ähnlich auch Bonoli: *New Social Risks*, S. 5.

30 Esping-Andersen: *The Social Foundations of Postindustrial Economics*; Taylor-Gooby: *New Risks, New Welfare*; Bonoli: *New Social Risks*; Huber/Stephens: *Combating New Social Risks*.

abzurutschen. Gerade Frauen mit geringer Berufsqualifikation haben erhebliche Probleme, Erwerbsarbeit und Kindererziehung wegen häufig fehlender staatlicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu kombinieren. Traditionelle Modelle der geschlechtlichen Arbeitsteilung verstärken dieses Problem.

(ii) Demographische Veränderungen bringen es mit sich, dass die Anzahl der älteren und v.a. pflegebedürftigen Personen zunimmt. Mit der Veränderung der Familienstrukturen wird häusliche Pflege immer mehr zur Ausnahme, während der Bedarf nach staatlicher (oder privater) Absicherung dieser Risiken zunimmt. Familiäre Kindererziehung und/oder Pflege erhöht das Armutsrisiko für bestimmte Einkommensgruppen massiv.<sup>31</sup>

(iii) Technologische Veränderungen und die verstärkte Standortkonkurrenz, bei der Billiglohnländer Teile der bisher in den industriellen Ländern vorgenommenen Massenfertigung übernehmen, führen zu veränderten Anspruchsprofilen auf dem Arbeitsmarkt. Die Anzahl der Arbeitsplätze für unqualifizierte ArbeiterInnen nimmt ab, während umgekehrt die Anforderungen an stabile berufliche Karrieren steigen. Schlecht ausgebildete soziale Gruppen haben verminderte Chancen, ihren Lebensunterhalt über den Arbeitsmarkt zu erzielen, ihr Risiko zu den Ausgeschlossenen zu gehören ist erheblich höher als bei besser Qualifizierten.

(iv) Schließlich führen politisch induzierte Veränderungen der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu neuen sozialen Risiken. Während Privatisierung von sozialen Leistungen nicht schon an sich ein Risiko darstellt, kann es zu einem dann werden, wenn die nach privaten Sozialleistungen Nachfragenden die falschen Produkte kaufen oder wenn die staatlichen Regulierungen dieser neu entstandenen Wohlfahrtsmärkte nicht ausreichend sind (z.B. bei Lebens- und Altersversicherungen, aber auch bei bestimmten, privat angebotenen Gesundheits- oder Pflegeleistungen).

Diese Risiken kumulieren bei bestimmten sozialen Gruppen. Besonders anfällig sind alleinerziehende und nur gering qualifizierte Frauen, Ein-Verdiener-Familien mit nur geringen Einkommen und unqualifizierte Jugendliche, die den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht schaffen. Zudem sind diese Gruppen in den tradierten Systemen der Interessenrepräsentation in den post-industriellen Wohlfahrtsstaaten nicht ausreichend vertreten, was ihre Situation zusätzlich erschwert. Mit den oben erwähnten

---

31 Taylor-Gooby: *New Risks, New Welfare*, S. 3.

Sozialfiguren der Überflüssigen, Exkludierten und den Abweichlern gibt es zwar bestimmte Überschneidungen, aber die von den neuen sozialen Risiken betroffenen Gruppen gehen nicht in ihnen auf.

### 1.3 Die strukturelle Kontingenz

All das ist keine rein ›gesellschaftliche‹ Entwicklung, die sich ohne Politik abspielen würde und auf die Politik – wie dann auch immer – reagiert. Vielmehr ist diese Entwicklung zumindest *politisch (mit)induziert*. Moderne Gesellschaften sind *politische Gesellschaften*,<sup>32</sup> in denen mehr als in anderen Gesellschaften politisch entscheidbar ist und auch politisch entschieden wird. Die ersten sozialpolitisch motivierten Eingriffe am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jh. waren »sozialstaatliche Primärinterventionen«,<sup>33</sup> mit denen Politik auf unerwünschte und nicht zu rechtfertigende Entwicklungen der kapitalistischen Industriegesellschaft reagierte. Der Staat warf ein Netz sozial motivierter Regelungen über den (Arbeits)Markt, dessen Regelungsdichte und -intensität im historischen Verlauf deutlich zunahm.<sup>34</sup> Heute ist die gesamte Gesellschaft von einem robusten Gerüst *sozialstaatlicher Dauerintervention* durchzogen; selbst die Familie als Kerninstitution des Sozialen ist eine hochgradig verrechtlichte Sozialform geworden, die ohne dieses Rechtsgerüst nicht mehr funktionsfähig wäre. Insofern sind die sozialen und gesellschaftlichen Dynamiken ohne Politik bzw. deren rechtliche und institutionellen Entäußerungen nicht mehr denkbar. Es gibt die Gesellschaft nur noch als politische Gesellschaft, die gleichwohl als politische Gesellschaft eine von der Politik nicht mehr kontrollierbare und steuerbare Dynamik entfaltet, auf die Politik in immer wieder neuen Anläufen antwortet.

Wenn also Politik – in welcher Form auch immer – auf diese Entwicklungen reagiert und soziale Unsicherheiten reduzieren will, so reagiert sie auf gesellschaftliche Entwicklungen, die von ihr selbst (mit-) gestaltet sind. Das also, was auf dem Bildschirm der Politik auftaucht und Handlungsbedarf signalisiert, ist bereits durch Politik reguliert – die Politik reagiert in gewisser Weise auf sich selbst. Und immer sieht Politik, dass sie mit ihrer eigenen Kontingenz konfrontiert ist: Das, was sie früher entscheiden hat, hätte sie auch anders und mit anderen Folgen entscheiden können. Und hinzutritt, dass alles, was sie neu entscheiden

32 Greven: Die politische Gesellschaft.

33 Kaufmann: Der Sozialstaat als Prozess, S. 315.

34 Zacher: Zur Anatomie des Sozialrechts. Vgl. hierzu auch die dreibändige Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland von Frerich/Frey; ebenso Peters: Die Geschichte der Sozialversicherung; Hentschel: Die Geschichte der Sozialpolitik.

muss, ist ebenfalls mit grundlegender Kontingenz konfrontiert: Wie immer sie auch entscheidet, sie hätte es auch anders machen können und die politische Opposition, Interessengruppen und Experten wie Gegenexperten halten ihr den Spiegel der Kontingenz vors Gesicht.

Umgekehrt gibt es auf Seiten der sozialen Individuen ebenfalls eine »Kultur des Zufalls«, <sup>35</sup> besser: der Kontingenz. Denn die Frage ist stets präsent, ob man/frau die richtige Entscheidung für sich und andere getroffen hat und ob man »drin« bleibt oder nach »draußen« geschleudert wird. In einer sich beschleunigenden und sich globalisierenden Welt werden individuelle Entscheidungen für die Biographie immer wichtiger. Nicht allein die faktische Unsicherheit als Unsicherheit in der Konstanz der Lebenslage ist stets präsent, sondern auch das Gefühl der Unsicherheit nimmt zu, ein Sachverhalt, dessen politische und soziale Konsequenzen nur sehr schwer zu kalkulieren sind.

## **2. Ein *Challenge-Response*-Modell: Eine Zwischenbemerkung zur Reaktionsfähigkeit der Politik**

Die normative Erwartung an die Politik, die nicht nur Teile der Politikwissenschaft und des politischen Journalismus, sondern auch die praktische Politik selbst formulieren, ist klar: Je mehr soziale Unsicherheit entsteht, desto mehr soziale Sicherheit soll Politik produzieren und institutionell bereitstellen. Funktionalistische Politikmodelle in der Folge von Easton, Almond u.a. unterstellen, dass Politik auf gesellschaftliche Problemlagen reagiert und die funktional notwendigen Entscheidungen zum Selbsterhalt des gesamten Systems auch tatsächlich trifft. Diese Politikmodelle verfehlen das empirisch beobachtbare Phänomen, dass Politik weder die normativ wünschbaren noch die funktional notwendigen Entscheidungen trifft. Sinnvoller und analytisch brauchbarer dagegen scheint mir ein Denkansatz, der in Kategorien von *Challenge* und *Response* denkt, wobei *Challenge* weder eine Bedrohung der Funktionsfähigkeit einer Institution oder eines ganzen Systems sein muss noch überhaupt eine »Störung« im funktionalistischen Sinne. Ob etwas als *Challenge* wahrgenommen wird, ist historisch kontingent und hängt von einer gegebenen Machtkonstellation bzw. von bestimmten Weltbildern ab. Umgekehrt ist eine *Response* ebenfalls kontingent, sie hängt von Zeitfenstern und der Durchsetzungskraft von Personen ebenso ab wie von den institutionellen Kontexten eines Regierungssystems.

---

35 Castel: Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, S. 13ff.

Der erste, der – wenn ich das recht sehe – ein Kontingenzmodell von *Challenge* und *Response* gedacht hat, war der englische Historiker bzw. Geschichtsphilosoph Arnold J. Toynbee. In seinem zwischen den Jahren 1934 und 1961 veröffentlichten zwölfbändigen Werk »A Study of History« findet man diese Idee unter einer Kapitelüberschrift, unter der man sie eher nicht erwartet. Im Kapitel »Das Gesetz Gottes«, in dem Toynbee das Göttliche als erkenntnisstiftendes Momentum in seine Geschichtsphilosophie einfügt, findet sich zwar ein Rückbezug auf das Gesetz Gottes, das die Geschichte antreibt – in diesem metaphysischen Rückbezug findet sich jedoch auch die Formulierung: »Das Gesetz Gottes ist die vollkommene Freiheit«,<sup>36</sup> womit Toynbee die geschichtliche Entwicklung von allem teleologischen Determinismus befreit. Der Mensch als in der Geschichte Handelnder ist angesichts von grundlegenden Herausforderung innerhalb gewisser Grenzen frei, in den Gang der Ereignisse einzugreifen und diese in seinem Sinne zu beeinflussen.

Toynbee begründet im Kern eine Handlungs- bzw. akteurtheoretische Sicht der Geschichte und des sozialen Wandels, die

»Fehlpassungen, Entwicklungsumwege und katastrophales Scheitern zulässt. Ein Entwicklungsziel ist nicht vorgegeben, und der Entwicklungsprozess ist dadurch gekennzeichnet, dass die Folgen der Handlungen, mit denen Menschen Problemlagen begegnen, unausgesetzt zu neuen Problemlagen führen, die wiederum nach einer Antwort verlangen.«<sup>37</sup>

Diese Antworten, sofern es politische sind, sind Antworten zweiter Ordnung, weil sie sich auf bereits in der Vergangenheit gegebene Antworten beziehen. Toynbee sieht in seiner Analyse der Geschichte eine Tendenz der Verlagerung »von der äußeren Umwelt in das Innere des Sozialkörpers der Gesellschaft«,<sup>38</sup> d.h. in der heutigen sozialwissenschaftlichen Sprache reformuliert: Anstelle der Problemlagen, die von anderen Systemen produziert werden, treten die Probleme in den Vordergrund, die die Teilsysteme der Gesellschaft für sich selbst produzieren. Luhmann würde sagen, es ist die Selbstreferenz der Systeme, die deren Eigendynamiken ausmacht und wenn sie auf äußere Irritationen reagieren, dann ganz in ihrem eigenen systemischen Code. Oder akteurtheoretisch formuliert: Ganz in ihren je eigenen Handlungslogiken.

Ich möchte nach diesen kurzen Vorbemerkungen eine Typologie von politischer Response auf sozialstrukturellen Wandel andeuten und hierbei die *Kontextbedingungen* politischer Reaktionen und deren grundle-

36 Toynbee: Der Gang der Weltgeschichte, S. 397.

37 Best: Der Challenge-Response-Ansatz, S. 12.

38 Toynbee: Der Gang der Weltgeschichte, S. 200.

gende *Kontingenz* in den Mittelpunkt rücken. Zugleich sind es vorbereitende Überlegungen, die bei einer Analyse des Umgangs mit den neuen Unsicherheiten weiterhelfen könnten. Sie sind gegen alle gedanklichen Konstruktionen gerichtet, die von ›notwendigen‹ Anpassungen sprechen und den Anpassungsreaktionen der Politik eine kausale Rationalität bzw. eine Linearität von Herausforderung und Antwort unterstellen, die sie systematisch nicht erfüllen kann.

Um einen politischen Raum von möglichen Anpassungsreaktionen zu skizzieren, bilde ich zu heuristischen Zwecken einen Vier-Felder-Matrix, die ich durch die Kombination zweier Kriterien gewinne: Zunächst durch die Rigidität der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und daran angelegter Interessen, die an deren Bestand festhalten und die Macht haben, dies auch erfolgreich zu tun – oder auch nicht. Zum Anderen durch die Rigidität der bestehenden Präferenzen, konkret der Wahrnehmungsmuster, Weltbilder oder normativen Prämissen. *Tabelle 1* soll verdeutlichen, wie politische Antworten von bestimmten Kontextfaktoren abhängig und welche Spannbreite möglicher Reaktionen denkbar sind. Nimmt man meine Kategorien als die äußersten Eckpunkte eines imaginären Raumes und ordnet sie nicht in dichotome Felder, dann bewegt sich die ganze Varianz von möglichen Reaktionen der Politik irgendwo innerhalb dieses Raumes.

		Rigidität der Weltbilder/ normativen Prämissen/Präferenzen	
		hoch	niedrig
Rigidität der institutionellen Ordnung	hoch	<b>Beharrung</b> (Folge: Zusammenbruch bzw. Aufstand, Rebellion)	(pfadabhängige) <b>Anpassung</b> (Folge: Ungleichzeitigkeiten, Desynchronitäten)
	niedrig	(labile) <b>Ignoranz</b> (Folge: unbeabsichtigte und ›naturwüchsige‹ Evolution, Informalismus)	<b>Innovation</b> (Folge: Lernfähigkeit durch <i>ad hoc</i> -Anpassung, zugleich laufender Korrekturbedarf)

Tab. 1: Eine Vier-Felder-Matrix möglicher Challenge-Response-Beziehungen<sup>39</sup>

(a) In Feld 1 sind sowohl die institutionellen Rigiditäten als auch die der Weltbilder und normativen Prämissen hoch; es kommt deshalb zur *Be-*

39 Quelle: stark abgewandelt nach Best: Der Challenge-Response-Ansatz, S. 19.

*harrung*. Diese kann lang andauern und erstaunliche Dysfunktionalitäten über längere Zeiträume aushalten. Kommt es aber zu einer kritischen Situation, dann gibt es kaum noch Anpassungsmöglichkeiten; vielmehr drängen solche Konstellationen zum Zusammenbruch der gesamten institutionellen Ordnung. Zwei Formen sind prinzipiell denkbar: Zunächst und wie man am Beispiel des Zusammenbruchs der sozialistischen Länder in einer Art Kettenreaktion beobachten konnte, die *Implosion*. Oder Zweitens ein (revolutionärer) *Aufstand*, der von rebellierenden Massen hervorgerufen wird und zur Umwälzung des Institutionensystems führt. Selbstverständlich sind in konsolidierten wohlfahrtsstaatlichen Demokratien auch weichere Formen von ›Aufständen‹ denkbar, wie etwa populistische Mobilisierungen, Steuerrebellionen, Steuerhinterziehung, illegale Beschäftigungen, Schwarzarbeit, u.ä.

(b) In Feld 2 kombinieren sich institutionelle Beharrlichkeit mit relativ anpassungsfähigen Weltbildern und Präferenzen. *Pfadabhängige Anpassungen* sind hier durchaus möglich, aber es sind allein marginale Änderungen der bestehenden institutionellen Ordnung, die langwierig verhandelt werden müssen. Weit reichende Reformdiskussionen, die den kognitiven Horizont möglicher Entscheidungsoptionen erweitern könnten, scheitern an den robusten und widerstandsfähigen Interessen der Bestandserhalter. Die Folgen pfadabhängiger Anpassungen sind erwartbar: Inkrementale Änderungen des institutionellen Bestandes, wobei die Eigendynamiken des sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels weit hinter den möglichen Optionen zurückbleiben, was die Desynchronität zwischen institutionellen Arrangements und ihrer Umwelt mit allen Folgen einer Diskrepanz zwischen beiden mit sich bringt. Sich auftürmende Probleberge und Reformstaus sind die unvermeidliche Folge.

(c) In Feld 3 ist die Rigidität der Weltbilder und normativen Ausgangsprämissen so hoch, dass Änderungen der Umwelt als mögliche *Challenges* nicht wahrgenommen, sondern ignoriert werden. (*Labile*) *Ignoranz* vernachlässigt mögliche Störimpulse, negiert Anzeichen der Inadäquatheit des institutionellen Gefüges gegenüber der Umwelt und drängt auf ein ›Weiter-So‹. Meist steigert Ignoranz den Problemhaushalt bis zu einer kritischen Masse, die dann in Rebellion oder Aufstand umschlagen kann. Im Normalfall wird sich ein unbeabsichtigter Evolutionismus ausbilden, der neue, häufig informelle institutionelle Formen ausbildet und sich so ändernden Umweltbedingungen anpasst. Das formale institutionelle Gefüge verliert nicht nur an Regulierungskraft, sondern auch an Legitimität, was seine informelle Evolution weiter begünstigt.

(d) Allein in Feld 4 findet intentionale *Innovation* statt, weil sowohl die Rigidität der institutionellen Ordnung als auch die der Weltbilder und normativen Prämissen gering ausgeprägt ist. *Challenges* werden in der politischen Öffentlichkeit diskutiert, was wiederum die Diskussionen über mögliche Response-Optionen stimuliert und kontingente Lernprozesse in Gang setzt. Gleichwohl erfolgen institutionelle Innovationen in der Regel durch Anpassungen und nicht durch grundstürzende Neuerungen. Anpassungen haben den Vorteil, dass sie fehlerfreundlich sind, die Kosten von Veränderungen in Grenzen halten, keine zu großen Widerstände mobilisieren und mit den jeweils betroffenen Interessen leichter ausgehandelt werden können. Verhandelte Kompromisse schließen aus, dass es sich um rationale und sachgerechte ›Problemlösungen‹ handelt, es werden jedoch Versuche der Argumentation und der diskursiven bzw. deliberativen Verständigung unternommen, um angemessene Antworten zu finden.

Das *Response*-Problem wird durch die gesteigerte Geschwindigkeit des technologischen und sozialen Wandels auf nationaler und transnationaler Ebene verschärft, während umgekehrt die »Eigenzeit der Politik«<sup>40</sup> mit diesem Tempo nicht mehr Schritt halten kann. Diese Desynchronisation von sozialen und gesellschaftlichen Dynamiken und der politischen Entscheidungszeit führt notorisch dazu, dass die Politik trotz Bemühungen zur Beschleunigung der Politik (durch Verlagerung von Entscheidungsverfahren in Expertengruppen, in die Exekutive oder in informelle Verfahren) keine angemessenen Reaktionen mehr produzieren kann.<sup>41</sup> Politik stellt um von »zielorientierter Rationalität« auf »zeitorientierte Reaktivität«, so dass Entscheidungsprobleme von der Dimension des Sachlich-Richtigen auf die Zeitdimension, also Schnelligkeit und Flexibilität, umgepolt werden.<sup>42</sup>

In einer weiten Bandbreite von Reaktionen können moderne Wohlfahrtsstaaten auf bestimmte Herausforderungen reagieren (oder nicht). Ich will mich im Folgenden mit einer überblicksartigen Skizze begnügen, die versucht, verschiedene, gleichwohl typische Anpassungspolitiken zu systematisieren.

---

40 Riescher: Zeit und Politik.

41 Rosa: Beschleunigungen.

42 Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, S. 142.

### 3. Vom Wohlfahrtsstaat zu Wohlfahrtsmärkten und zum *Workfare*-Staat

Der Kern aller modernen Wohlfahrtsstaatlichkeit liegt in der Konstitution *sozialer Risiken*. Das Adjektiv ›sozial‹ soll nicht nur eine Grenzziehung zum klassischen oder ›reinen‹ Risiko markieren, das durch versicherungsmathematische Kalkulation berechenbar wird.<sup>43</sup> Vielmehr und weit wichtiger signalisiert es einen radikalen rechtlichen Positivismus, der im Prinzip alles – sofern die im demokratischen Staat organisierte Gesellschaft darüber entscheidet – in ein soziales Risiko transformieren und mit einem Rechtsanspruch auf monetäre Kompensation oder auf soziale Dienstleistungen verknüpfen kann. Das soziale Risiko bezeichnet nun weit mehr als zuvor einen Sachverhalt, der einer *politischen Entscheidung* entsprungen ist und nicht, wie bei den bisherigen Risikokonstruktionen, die mehr oder weniger berechenbare Möglichkeit des Eintretens bestimmter ungewisser Sachverhalte (Naturkatastrophen, Unfälle, Krankheit u.ä.). Erst wenn solche Sachverhalte in den Bereich der Politik hineingezogen werden und über sie politisch entschieden wird, werden aus Gefahren und Unsicherheiten soziale Risiken. Da der moderne Wohlfahrtsstaat auf individuellen Freiheiten und politischer Gleichheit beruht, begründet er ein universalistisches, alle Staatsbürger als Freie und Gleiche umfassendes Rechtsprinzip, das einen *neuen Gesellschaftsvertrag* und eine neue Regel der politischen Verantwortlichkeit begründet: Alles kann nun zum sozialen Risiko werden, alles unterliegt der demokratischen Gestaltbarkeit durch positives Recht und alle soziale Risikokompensation kann durch den Staat finanziert werden. Letzteres wird durch seine steuerstaatliche Souveränität ermöglicht, die eine fast unendlich erscheinende Abschöpfbarkeit der Gesellschaft durch Steuern oder Sozial(versicherungs)beiträge ermöglicht. Die programmatisch-institutionelle Umsetzung dieses neuen Gesellschaftsvertrages verläuft durchaus unterschiedlich und formt unterschiedliche »Welten des Wohlfahrtskapitalismus« aus,<sup>44</sup> die durch die unterschiedliche Ausprägung von ökonomischen, sozialen, demographischen und politischen Faktoren verursacht worden sind.<sup>45</sup> Der neue Gesellschaftsvertrag nimmt aber

43 Vgl. dazu Eisen: Das Äquivalenz-System; ders.: Versicherungsprinzip; Karten: Solidaritätsprinzip.

44 Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism; Lessenich/Oster: Welten des Wohlfahrtskapitalismus; Lessenich Soziologische Erklärungsansätze.

45 Schmidt: Demokratietheorien.

durch alle Typen hindurch den allgemeinen Charakter des *Sicherungsstaates* an.<sup>46</sup>

Ich sehe vier Programmtypen, mit denen sich der Sicherungsstaat entlastet und zugleich den damit verbundenen Gesellschaftsvertrag in einen neuen abwandelt, der keinem eindeutigen Masterplan folgt, sondern sich durch eine ambige Programmatik und pfadabhängige, gleichwohl kontingente Entwicklungen auszeichnet.

(i) *Privatisierung* ist eine klare Programmatik der Staatsentlastung und eine Umbasierung der Kompensation von sozialen Risiken auf ein grundsätzlich neues Prinzip: Der Markt kann soziale Sicherheit nur auf der Basis von berechenbarer Risikokompensation gewährleisten. Um ein Risiko zu konstituieren und auf Versicherungsmärkten abwickeln zu können, müssen vier Merkmale gewährleistet sein: Zuerst (a) das der *Zufälligkeit*, das die Ungewissheit und Unbeeinflussbarkeit des Risikoeintritts durch die Versicherten ausschließt; dann (b) die *Abgrenzbarkeit* von Risikofaktoren und Versicherungsleistung, um den Schadensursachenkomplex von allen anderen möglichen Faktoren zu isolieren und um Schadensverteilung und Schadenszahl exakt ermitteln zu können; damit verbunden ist (c) die *Messbarkeit*, um stochastische Regeln nach dem Gesetz der großen Zahl zu ermitteln, das aus individuellen Ereignissen Durchschnittsereignisse macht und sie so ihrer Zufälligkeit beraubt und in berechenbare Gesetze umformt. Und schließlich lässt sich (d) durch das *Äquivalenzprinzip* eine klare Zuordnung zwischen Beitrag und Leistung ermitteln, wobei gleiche Risiken bzw. -gruppen auch gleiche Beiträge bezahlen sollen.

Das Äquivalenzprinzip ist zugleich eine neue Gerechtigkeitsformel, die zwei Dimensionen umfasst. Sie versorgt zum Einen den Versicherten mit verlässlichen Informationen über seinen Risikostatus, was sich in der Prämie und dem dadurch festgelegten Leistungskatalog niederschlägt.<sup>47</sup> Zum Zweiten realisiert sie eine spezifische Form des Gleichheitsprinzips: Alle Personen mit demselben Risiko sollen den gleichen Beitragssatz bezahlen, also als *Risikogleiche* behandelt werden. Alle sozialen Versicherungen auf Märkten, seien es private Kranken-, Pflege- oder Altersversicherungen, funktionieren nach diesen Prinzipien. Für ande-

---

46 Diesen Begriff verwende ich zur Kennzeichnung seines ihm selbst auferlegten Programmes, der im Prinzip umfassenden, gleichwohl kontingenten sozialen Sicherung; zugleich ist der Begriff des Sicherungsstaates mit dem des (modernen) Wohlfahrtsstaates identisch und ich verwende deshalb beide synonym.

47 Müller: Das Versicherungsprinzip.

re Gerechtigkeitsprinzipien ist kein Raum, denn mathematische Kalkulierbarkeit und demokratische Gestaltbarkeit schließen sich definitiv aus.

(ii) *Simulierte Privatisierung* im staatlichen Sektor findet heute v.a. im Bereich der Alterssicherung statt. Die zentrale Größe, die die Neuformulierung des Sozialvertrages bestimmt, ist der Wandel von bedarfsorientierten (*defined benefits*) hin zu beitragsorientierten Systemen (*notional defined contributions* [NDC]).<sup>48</sup> Während *defined benefits* einen durch den demokratischen Staat ermöglichten Handlungsspielraum der Politik und die Kontingenz von *politisch definiertem Bedarf* voraussetzen, ist dieser Spielraum bei beitragsdefinierten Systemen weitgehend negiert. Sogenannte *notional defined contributions*-Systeme sind v.a. im Bereich der Alterssicherung in Italien (1995), Lettland (1996), Kyrgisien (1997), Schweden (1999) und Polen (1999) eingeführt worden und dienen dezidiert als Gegenmodell zu den tradierten *defined benefits*-Systemen.

Die Grundidee besteht darin, dass innerhalb des staatlichen Sektors die Rentenhöhe ausschließlich auf der Basis der eingezahlten Beiträge berechnet und damit alle interpersonellen und intergenerativen Umverteilungselemente bewusst und systematisch ausgeschlossen werden. Nie liegen die Ausgaben der nach wie vor staatlich betriebenen und in Umlage finanzierten Alterssicherungssysteme über den Einnahmen, weil zwischen beiden ein Äquivalenzprinzip simuliert wird. Die zukünftig erwartbare Rentenleistung wird allein nach Indizes der Lohnentwicklung ›verzinst‹ und die eingezahlten Beiträge werden nicht – wie bei privaten Versicherungen – in die globalen Finanzmärkte eingeschleust und mit den dort realisierten Gewinnen verzinst, sondern an die nationalstaatlich sich ergebenden Lohndynamiken angebunden. Die Lohn- oder z.T. auch die Inflationsentwicklung gibt dann die ›Verzinsung‹ des über Beiträge aufgebauten fiktiven ›Kapitalstocks‹ wieder. Zentral ist, dass die Beitragsleistenden zu *sozialen Eigentümern* ihrer Rentenanwartschaften werden, die vom Staat verwaltet und ausgezahlt werden, aber den Kontingenzen des politischen Prozesses und der politischen Gestaltbarkeit entzogen sind. Die strikte Individualisierung der Rentenleistung wird ebenso als ein zentraler Vorteil gesehen als auch die Korrektur falscher Arbeitsanreize. Da die Rentenleistung strikt nach den eingezahlten Beiträgen berechnet wird, ist der Anreiz zur marktlich vermittelten Erwerbsarbeit größer als bei *defined benefits*-Systemen, die Frühverrentung gar nicht oder nicht mit exakt äquivalenten Anschlägen bestrafen oder Lücken in der Erwerbsbiographie ausgleichen. Nicht nur wird dadurch der Zwang

---

48 Vgl. dazu umfassend Palmer: What is NDC?; Holzmann/Palmer: Issues and Prospects; Orenstein: Privatization Pensions.

zur Erwerbsarbeit gesteigert, sondern auch entsprechend niedrigere Renten in Kauf genommen, indem die Gefahren einer sich globalisierenden Ökonomie (niedrige Löhne, Arbeitslosigkeit, flexibilisierte Arbeitsverhältnisse, u.ä.) in individuell zu verantwortende Risiken transformiert werden. Zudem sind in allen NDC-Systemen demographische Faktoren vorgesehen, die die Rentenhöhe je nach Änderungen in der Lebenserwartungen der Bevölkerung modifizieren. Die Einführung von NDC-Systemen bedeutet im Kern eine *Rückverlagerung von Risiken* vom Wohlfahrtsstaat auf das Individuum.

(iii) Eine weitere Option ist die Konstitution von *Wohlfahrtsmärkten*.<sup>49</sup> Sie sind grundlegend dadurch gekennzeichnet, dass sie die Produktion und Verteilung von Geld- und Dienstleistungen übernehmen, die bisher vom wohlfahrtsstaatlichen Leistungsstaat unmittelbar bereitgestellt wurden. Sie unterscheiden sich von klassischen Märkten dadurch, dass sie nicht nur einer externen ordnungspolitischen Rahmenregulierung unterliegen, sondern zusätzlich intern nach bestimmten normativen Kriterien reguliert werden. Typische Ausprägungen sind – wie etwa bei der sog. »Riester-Rente« – staatlich vorgenommene Zertifizierungen, die dadurch die Informationskosten auf Wohlfahrtsmärkten für die nach Alterssicherungsprodukten Nachfragenden reduzieren. Solche internen Regulierungen sind bei der Riester-Rente z.B. die Möglichkeit des Ruhens von Verträgen (etwa bei Arbeitslosigkeit oder anderen finanziellen Krisen), Nicht-Verpfändbarkeit des Vertrages, Verteilung der Betriebskosten auf lange Zeiträume, Garantie der eingezahlten Beiträge, Kündbarkeit des Vertrages bei Übertragung des bisherigen Kapitals auf andere Verträge, Offenlegung der Investitionsstrategien der Unternehmen, u.ä. Der Sozialrechtsträger wird in solchen Wohlfahrtsmärkten zum *Sozialkonsumenten*, der Verbraucherschutzverbände bedarf und keiner Sozialgerichtsbarkeit, bei der er seine Ansprüche gegenüber den staatlichen Behörden einklagen kann. Wohlfahrtsmärkte können sowohl regulierte freie als auch staatlich subventionierte Märkte sein als auch innerstaatliche »Quasimärkte«.<sup>50</sup> Letztere entstehen dann, wenn im staatlichen Sektor Bereiche entstehen, die nur nachahmende Wettbewerbsprozesse ohne Beteiligung privater Anbieter organisieren. Prototypisch ist der durch verschiedene Reformen in der Krankenversicherung vorangetriebene Wettbewerb zwischen den Krankenkassen um Mitglieder innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Entwicklung zu Wohlfahrtsmärkten ist bei

---

49 Taylor-Gooby: Markets and Motives; Nullmeier: Sozialpolitik als marktregulierende Politik.

50 LeGrand: Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten.

einigen Autoren als zentrales Merkmal der zukünftigen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung identifiziert worden.<sup>51</sup>

(iv) Der Wandel des Sozialvertrages zeigt sich auch in der *workfare*-Politik, die von manchen Autoren als grundlegender Wandel vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum sog. Schumpeterianischen *Workfare-state* bezeichnet wird.<sup>52</sup> Die Grundidee von *workfare*<sup>53</sup> besteht darin, dass Sozialleistungen (v.a. im Bereich der Armutspolitik) mit dem *Zwang zur Arbeit* verknüpft werden und nicht – wie im keynesianischen Wohlfahrtsstaat – als Einkommen jenseits des Arbeitsmarktes und als unbedingter Rechtsanspruch gewährt werden. In diesem Konzept sind sozialstaatliche Leistungen nicht de-kommodifizierend und gewähren so keine Existenz jenseits des Arbeitsmarktes – wenn auch auf (extrem) niedriger Basis. Stattdessen wird der Zwang zum Verkauf der Ware Arbeitskraft erhöht, fast jede Arbeit als zumutbar betrachtet und sozialstaatliche Leistungen eher als Ergänzung oder Aufstockung zum auf dem Arbeitsmarkt erzielten Einkommen betrachtet. Die Zielgruppe von *workfare*-Programmen sind Niedrigverdiener, Leiharbeiter, Teilzeitjobber und Beschäftigte in befristeten Arbeitsverhältnissen. Damit eng verbunden sind Dezentralisierungstendenzen des Wohlfahrtsstaates, weil diese Programme v.a. auf Länder- und kommunaler Ebene entschieden und implementiert werden und so zusätzlich regionale Differenzen in Leistungshöhe und Arbeitszwang auftreten.

Solche Programme wurden v.a. in den USA unter der Regierung Clinton, in Kanada unter Premier Chretien-Martin und in Großbritannien unter Premier Blair in den 90er Jahren eingeführt. Die Hartz IV-Gesetzgebung unter der rot-grünen Bundesregierung hat diese Politik auch in den deutschen Wohlfahrtsstaat eingeführt. Bemerkenswert sind jedoch die länder-spezifischen Unterschiede, die mit diesen Programmen verbunden sind; gleichwohl folgen sie einer gemeinsamen abstrakten Logik und Rhetorik, die passive Inaktivität, hervorgerufen durch unbedingte Wohlfahrtsleistungen, zugunsten einer erhöhten Aktivität und Selbstverantwortung,

51 Vgl. etwa Bonoli/George/Taylor-Gooby: *European Welfare Futures*; Nullmeier: Sozialpolitik als marktregulierende Politik.

52 Jessop: *The Transition of Post-Fordism*; Peck: *Workfare States*.

53 Der Begriff ist ins Deutsche schwer zu übersetzen und ist ein Neologismus aus *welfare* und *work*. Generell gilt jedoch: »Concretely, the term ›workfare‹ is applied to programs that require welfare recipients to work – either in public-sector jobs, private workplaces, or in community placements – in exchange for benefits. More generally, it has become associated with a wide range of measures designed to improve the ›employability‹ and work orientation of welfare recipients, typically through job-training programs and job-search assistance.« (Peck: *The Rise of the Workfare State*, S. 76).

ausgelöst durch *workfare*, ersetzen will. Zusammenfassend kann man sagen, dass

»the downloading of risk and regulatory responsibilities to the level of the individual is also evident in workfare's labor-regulatory functions, because as the epitome of supply-side policy-making it seeks to make a virtue of individualized, »flexible« labor relations.«<sup>54</sup>

Allen hier skizzierten vier Tendenzen ist eine übergreifende Gemeinsamkeit eigen: Sie verlagert die Bewältigung und damit Kompensation von sozialen Risiken vom Staat auf die Individuen oder soziale Gruppen zurück. Die Idee der *sozialen Staatsbürgerrechte*, wie sie von T.H. Marshall in der Mitte des letzten Jahrhundert konzipiert wurden, beruht darauf, dass die rechtliche Gleichheit des liberalen Rechtsstaates und die politische Gleichheit des demokratischen Staates nun durch den des »gleichen sozialen Wertes« des modernen Wohlfahrtsstaates ergänzt wird.<sup>55</sup> Die sozialen Rechte sollten zwar auch, aber nicht nur die Einkommen angleichen und soziale Unterstützung in Notfällen gewähren – dies gehört in eine »andere Abteilung der Sozialpolitik«. <sup>56</sup> Stattdessen ist der Sinn der sozialen Rechte

»die allgemeine Bereicherung der konkreten Substanz eines zivilen Lebens, die *generelle Verminderung der Risiken und Unsicherheiten* [...]. Die Gleichstellung geschieht weniger zwischen den Klassen als vielmehr zwischen den *Individuen einer Bevölkerung*, die jetzt für diesen Zweck so behandelt werden, als seien sie eine Klasse. Statusgleichheit ist wichtiger als Einkommensgleichheit.«<sup>57</sup>

Dieser Status, der ein abstrakter Status ist und dessen konkrete Substanz den Kontingenzen des demokratischen Prozesses von Wohlfahrtsstaaten unterworfen ist, soll die generell auftretenden Risiken kompensieren und hierbei Statusgleichheit realisieren. Die nun neu eingeführten Programmatiken unterminieren die Statusgleichheit, die Idee des gleichen sozialen Wertes und verlagern zugleich die Kompensation von sozialen Risiken vom Staat auf die Individuen. Sie werden nun verstärkt zum Träger von sozialen Risiken, deren Dynamiken sie nicht oder nur eingeschränkt kontrollieren können.

---

54 Ebd., S. 86.

55 Marshall: Bürgerrechte und soziale Klassen, S. 61.

56 Ebd., S. 71.

57 Ebd., S. 73 (Herv. im Org.).

## Schlussbemerkung

Betrachtet man die hier skizzierten *Response*-Typiken, so sind sie keine unmittelbar sachlichen oder rationalen ›Problemlösungen‹, sondern umfassen eine erhebliche Spannbreite von Reaktionen, die keiner einheitlichen und systematischen Logik folgen. Würde man die konkreten Entscheidungsprozesse in den einzelnen *Policy*-Bereichen und einzelnen Länder vergleichen, so würde der Eindruck der Kontingenz und Zufälligkeit weiter ansteigen. Versucht man, die skizzierten *Responses* nach dem obigen Schema (vgl. oben Schaubild 1) zu typologisieren, so bewegen sie sich zwischen (labiler) Ignoranz und pfadabhängiger Anpassung. Rigide Beharrung gibt es fast nirgends und intendierte Innovationen sind äußerst selten zu beobachten. In dem Versuch, auf soziale Unsicherheiten und auf ›neue soziale Risiken‹ zu reagieren, ist die *politische Produktion* von wiederum neuen sozialen Unsicherheiten für bestimmte soziale Gruppen unübersehbar. Die Politisierung von alten und neuen sozialen Unsicherheiten ist für demokratische Wohlfahrtsstaaten ein normaler und dauerhaft stattfindender Vorgang, der politische Entscheidungen provoziert (oder auch nicht). In immer neuen Anläufen und immer neuen Suchbewegungen nach Antworten reagiert Politik auf bereits politische getroffene Entscheidungen und damit auf sich selbst. Sie interveniert nicht mehr primär in vorgegebene gesellschaftliche und soziale Sachverhalte, sondern in Interventionsstrukturen bzw. ganze Systeme, wie etwa das Gesundheitssystem, die sie durch politische Entscheidungen produziert hat oder in Interessenstrukturen, die als Reaktionsbildungen auf politische Entscheidungen entstanden sind, oder in beides zugleich. Immer aber reagiert sie in ständig neuen Anläufen bzw. politischen Eigenzyklen auf sich selbst. Sofern die Ampeln im politischen System von grün auf rot umschalten und Entscheidungsbedarf signalisieren, tauchen auf dem Bildschirm der Politik die Sachverhalte auf, über die sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt entscheiden hat und mit deren (unbeabsichtigten) Folgewirkungen sie sich nun herumschlagen muss. Es gibt keine Krise *des* Wohlfahrtsstaates, vielmehr wird in seiner ›Krise‹ als immerwährende Transformation seines jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen *Status Quo* seine Normalität als permanenter und dynamischer Prozess überdeutlich sichtbar.

## Literatur

- Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-industrial Welfare States. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge 2006.
- Best, Heinrich: Der Challenge-Response-Ansatz als forschungsleitende Perspektive für die Transformationsforschung, in: Nève, D. de/Reiser, M./Schnapp, K.-U. (Hg.): *Herausforderung-Akteur-Reaktion. Diskontinuierlicher sozialer Wandel aus theoretischer und empirischer Perspektive*, Baden Baden: Nomos 2007, S. 11-24.
- Blanke, Thomas: Sozialer Rechtsstaat. Verfassungsgebot für soziale Sicherheit?, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, Tristram H. (Hg.): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1990, S. 133-157.
- Blanke, Thomas: Paradoxien und Zukunft des deutschen Sozialstaats, in: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hg.): *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt/ New York: Campus 1998, S. 172-213.
- Bonoli, Giuliano: New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies, in: Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge 2006, S. 3-26.
- Bonoli, Giuliano/George, Vic/Taylor-Gooby, Peter: *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*, Oxford: Polity Press 2000.
- Bourdieu, Pierre: *Sozialer Raum und ›Klassen‹. Zwei Vorlesungen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1985.
- Botton, Alain de: *StatusAngst*, Frankfurt/M.: S. Fischer 2004.
- Bude, Heinz: *Die Ausgeschlossenen*, München: Hanser 2008.
- Bude, Heinz/Willisch, Andreas: *Exklusion. Die Debatte über die ›Überflüssigen‹*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2008.
- *Das Problem der Exklusion: Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*, Hamburg: Hamburger Ed. 2006.
- Castel, Robert: *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg: Hamburger Ed. 2005.
- Die Fallstricke des Exklusionsbegriffes, in: *Mittelweg* 9/3 (2000), S. 11-25.
- Dörre, Klaus: Prekariat. Ursachen und Folgen unsicherer Beschäftigung, in: *Kontraste. Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik* 2008, S. 10-12.
- *Die erschöpfte Region*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2005.
- Dyck, Sylke van/Lessenich, Stephan: Unsichere Zeiten. Die paradoxe ›Wiederkehr‹ der Unsicherheit, in: *Mittelweg* 36/17/5 (2008), S. 13-46.

- Eisen, Roland: ›Versicherungsprinzip‹ und Umverteilung. Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: Rolf, Gabriele et al. (Hg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/ New York: Campus 1988, S. 117-127.
- Das Äquivalenz-Prinzip in der Versicherung. Unterschiedliche Folgerungen aus verschiedenen Interpretationen, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 69 (1980), S. 529-556.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford: Oxford UP 1999.
- *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990.
- Ewald, Francois: *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1993.
- Frerich, Johannes/Frey, Martin: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1-3, München: Oldenbourg 1996.
- Goodin, Robert E.: *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton: Princeton UP 1988.
- Greven, Michael Th.: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezi-sion als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich 1999.
- Hentschel, Volker: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 bis 1980. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1983.
- Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hg.): *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington D.C.: World Bank 2006.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D.: Combating Old and New Social Risks, in: Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-industrial Welfare States. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge 2006, S. 143-168.
- Jessop, Bob: The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State, in: Borrows, Roger/Loader, Brian (Hg.): *Towards a Post Fordist Welfare State?* London/New York: Routledge 1994, S. 13-37.
- Karten, Walter: Solidaritätsprinzip und versicherungstechnischer Risikoausgleich. Einige ökonomische Grundtatbestände, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 66 (1977), S. 185-203.
- Kaufmann, Franz-Xaver: *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2003.

- Der Sozialstaat als Prozess. Für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung, in: Ruland, Franz et al. (Hg.): *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. FS für Hans F. Zacher*, Heidelberg: Müller 1998, S. 307-322.
- Klimke, Daniela: *Exklusion in der Marktgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- Kronauer, Martin: *Exklusion. Die Gefährdungen des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt/New York: Campus 2002.
- LeGrand, Julian: Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten. Quasi-Märkte und Gesundheitspolitik, in: Adrienne Heritier (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdt. Verlag 1993, S. 225-244.
- Lessenich, Stephan: Soziologische Erklärungsansätze zur Entstehung und Funktion des Sozialstaates, in: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayrhofer, Wolfgang (Hg.): *Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, Weinheim/München: Juventa 2000, S. 39-78.
- Lessenich, Stephan/Nullheimer, Frank (Hg.): *Deutschland – eine gesplittene Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Campus 2006.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York: Campus 1998.
- Luhmann, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2000.
- *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien: Olzog 1981.
- Marshall, Thomas H.: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/New York: Campus 1992.
- Mückenberger, Ulrich: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: *Zeitschrift für Sozialreform* (1985), S. 415-475.
- Müller, Wolfgang: Das Versicherungsprinzip. Zum Gefahrgemeinschaftsmythos, in: Rolf, Gabriele (Hg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus 1988, S. 129-146.
- Nullmeier, Frank: Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 47 (2001), S. 645-668.
- Orenstein, Mitchell A.: *Privatization Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton: Princeton UP 2008.
- Palmer, Edward: What is NDC?, in: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hg.): *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington D.C.: World Bank 2006, S. 17-34.
- Peck, Jamie: The Rise of the Workfare State, in: *Kurswechsel* 17.3 (2003), S. 75-87.
- *Workfare States*, New York: Guilford Press 2001.

- Peters, Horst: *Die Geschichte der sozialen Versicherung*, Sankt Augustin: Asgard Verlag Hippe 1978.
- Rehder, Britta: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*, Frankfurt/New York: Campus 2003.
- Riescher, Gisela: *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*, Baden-Baden: Nomos 1994.
- Rolf, Gabriele/Spahn, Bernd P./Wagner, Gert (Hg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus 1988.
- Rosa, Hartmut: *Beschleunigung: Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Jena: Univ. Jena 2004.
- Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag <sup>3</sup>2005.
- Statistisches Bundesamt: *Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 2008.
- Taylor-Gooby, Peter: *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford UP 2004.
- Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets, in: *Journal of Social Policy* 28/1 (1999), S. 97-114.
- Tocqueville, Alexis de: *Über die Demokratie in Amerika, Erster Teil*, Zürich: Manesse 1987 [1835].
- Toynbee, Arnold Joseph: *Der Gang der Weltgeschichte*, Zürich: Artemis 1961.
- Zacher, Hans Friedrich: Zur Anatomie des Sozialrechts, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 29 (1982), S. 329-337.



# **Soziale Sicherheit und die Selbstgestaltung der sozialen Verhältnisse**

---

GEORG VOBRUBA

## **1. Einleitung**

Zu den wenigen Hintergrundgewissheiten der Sozialwissenschaften zählt, dass mit dem Übergang von vormodernen zu modernen sozialen Verhältnissen ein grundlegender Strukturwandel der Weltinterpretationen stattgefunden hat. Im Anschluss daran werde ich in meinem Beitrag die These entwickeln, dass die Institutionalisierung von sozialer Sicherheit und die Idee der Selbstgestaltung der sozialen Verhältnisse zentrale Konsequenzen dieses Strukturwandels sind. Ich werde erst den Strukturwandel der Weltbilder so abstrakt fassen, dass Interessen an sozialer Sicherheit und die Idee der Selbstgestaltung als seine Konsequenzen deutlich werden. Dabei zugleich wird auch die Relation zwischen diesen beiden klar: Soziale Sicherheit ist ein zentraler Aspekt, Ziel und Voraussetzung der Selbstgestaltung in der Gesellschaft. Dann werde ich unterschiedliche Pfade der bisherigen Realisierung dieser beiden zentralen Orientierungen im modernen Gesellschaftsverständnis skizzieren. Und schließlich werde ich das Potential neuerer Entwicklungen daraufhin untersuchen, was sie zur Verwirklichung von Selbstgestaltung beitragen.

Das Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Realisierung von sozialer Sicherheit und Selbstgestaltung einer spezifischen Verknüpfung beider bedarf, die sich erst gegenwärtig tatsächlich durchsetzt.

## 2. Sicherheit und Selbstgestaltung als moderne Ansprüche

Der Übergang vom traditionellen zum modernen Weltbild besteht im Kern in einem Wandel der Logik von Welterklärung. Erklären in Sinn der traditional-vormoderne Logik bedeutet, dass alles auf einen absolut geltenden Ursprung zurückgeführt und als seine Hervorbringung verstanden werden konnte.<sup>1</sup> Die Erklärungskraft der absolutistischen Logik beruhte darauf, dass ihr Angelpunkt, der Ursprung aller Erklärungen, selbst jeglicher Erklärungsnotwendigkeit enthoben war. Diese Logik verliert im Übergang zur Moderne deshalb ihre Erklärungskraft, weil ihr absoluter Bezugspunkt seine *Unbefragbarkeit* einbüßt. Die Konsequenzen sind seit Marx in vielfältigen Formeln benannt worden. Die Menschen machen die Erfahrung, dass hinter ihnen nichts ist, sie sehen sich »rückverwiesen auf sich selbst«. Dies hat Konsequenzen.

»Diese Rückverwiesenheit an sich selbst«<sup>2</sup> wurde überwiegend als ambivalente Erfahrung zwischen Verlust von Sicherheit und Chance zur Selbstgestaltung registriert und beschrieben. Einerseits fällt man aus tradierten Schutzzusammenhängen ebenso wie aus Glaubensgewissheiten heraus, andererseits wird man von traditionellen Bindungen – sozialstrukturell und im Denken – frei. Einerseits sieht man sich vor eine prinzipiell offene, gestaltbare Zukunft gestellt, andererseits muss man zur Kenntnis nehmen, dass in der Zukunft Gefahren lauern; und zwar vor allem solche Gefahren, die sich aus dem erfolgsorientierten Risikoverhalten anderer ergeben.<sup>3</sup> Einerseits entsteht das Bewusstsein, dass die sozialen Verhältnisse von Menschen gestaltbar sind, andererseits aber, dass man auf sie tatsächlich keinen Einfluss hat; sei es, weil sie sich als Realisationen der Intentionen Mächtigerer, sei es als Emergenzen aus anonymen Prozessen ergeben. Max Horkheimer hat diese ambivalente Grunderfahrung in der Moderne in den beiden kontrastierenden Sätzen gefasst: »Es ist ihre eigene Welt«, nicht die sich nach irgendeiner metaphysischen Vorgabe richtende; versuchen die Leute aber diese Welt nach ihrem Willen selbst zu gestalten, machen sie die Erfahrung: »Diese Welt ist nicht die ihre, sondern die des Kapitals.«<sup>4</sup>

Aus all dem folgt, dass Sicherheit und Selbstgestaltung als Ansprüche im Weltbild der Moderne angelegt sind. Sicherheit wird spätestens mit dem Aufkommen der Arbeiterbewegung zu sozialer Sicherheit koncreti-

---

1 Dux: Historisch-genetische Theorie der Kultur.

2 Dux: Warum denn Gerechtigkeit, S. 267.

3 Vgl. Bonß: Vom Risiko.

4 Horkheimer: Traditionelle und kritische Theorie, S. 262.

siert und bezieht sich auf die Bewältigung des nunmehr geöffneten Zukunftshorizonts als eines Raumes prinzipiell wählbarer Möglichkeiten. Im Kern moderner Sicherheit steht also die Erwartbarkeit einer materiell abgesicherten Zukunftsperspektive, insbesondere die Absicherung der Teilhabe an gesellschaftlichen Reichtum bei Nicht-Arbeitsfähigkeit. Selbstgestaltung bezieht sich auf die Gestaltung des sozialen Verhältnisses gemäß den Vorstellungen und Interessen der Leute.<sup>5</sup> Die Verknüpfung von Sicherheit und Selbstgestaltung ist eng. Möglicherweise kann man sagen, dass es sich nur um den diachronen und den synchronen Aspekt ein und derselben Grunddisposition im posttraditionalen Denken handelt: »Erst unter sozio-kulturellen Bedingungen; unter denen sich der Mensch ›wirklich‹ – d. h. ›wesentlich‹ – als Subjekt, zumal als handelndes Subjekt, versteht, kann Zukunft als zeitliche überhaupt gedacht werden.« Und genau daraus entsteht der Wunsch, »Zukunft müsse sichergestellt, verfügbar sein, damit man ihrer gewiß und deshalb beruhigt sein könne«.<sup>6</sup> Sicherheit und Selbstgestaltung sind die zentralen Konsequenzen des modernen Bewusstseins, dass die sozialen Verhältnisse sich ursächlich den in ihrem Rahmen wirkenden Akteuren zurückrechnen lassen. Dies legt die Soziologie darauf fest, Erklärungen sozialer Sachverhalte über individuelles Handeln zu führen, und lässt in der Praxis Ansprüche auf intentionale Gestaltung der sozialen Verhältnisse entstehen.

Das also ist der Ausgangspunkt meiner Überlegung: ›Selbstgestaltung‹ bezeichnet die im modernen Denken angelegte Möglichkeit, dass die Leute die sozialen Verhältnisse, in denen sie leben, selbst gestalten. Sicherheit ist eines ihrer zentralen Ziele.

### 3. Stellvertretende Selbstgestaltung

Das Ende der traditionellen Ordnung in der Sozialstruktur und im Denken wurde erst einmal als umfassender Verlust und als Desorganisationserfahrung registriert. Die professionelle Gesellschaftsbeobachtung reagierte darauf in zweierlei Weise. Einerseits wurde das Phänomen emergenter Effekte entdeckt. Damit einher geht die Entwicklung der Unterscheidung von individuellen Handlungsintentionen und kollektiven Effekten. Man lernt, dass durch das »Zusammenwirken vieler« etwas entstehen kann, »was jenseits des Individuums steht und doch nichts Transzendentes ist«.<sup>7</sup> Diese Differenz zwischen Intentionen und Effekten ver-

5 Vobruba: Die Gesellschaft der Leute.

6 Kaufmann: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, S. 164, 156.

7 Simmel: Individualismus in der modernen Zeit, S. 161.

festigte sich zu der Vorstellung unterschiedlicher Ebenen von Realität in der Gesellschaft, der individuellen und der kollektiven, oder – wenn man so will – zwischen ›Mikro-‹ und ›Makroebene‹. Natürlich war diese Unterscheidung keine Lösung des gesellschaftlichen Integrationsproblems, sondern ließ es nur umso deutlicher werden: Wie wird aus der Fülle der egoistischen, unkoordinierten Handlungen Einzelner ein irgendwie zusammenhaltendes, geordnetes Ganzes? Darum wurden sogleich unzählige Versionen politischer Harmonisierung und Reintegration für die desintegrierenden sozialen Verhältnisse entworfen. Sie lassen sich zwei Grundtypen zuordnen.

Die beiden auf der Grundlage modernen Denkens sich bewegenden Versuche gesellschaftlicher Integration sind: Erstens das intentionalistische Gesellschaftsprojekt, also die Vorstellung, Gesellschaft nach Maßgabe eines einheitlich gedachten Willens zu organisieren, und zweitens die Vorstellung von Gesellschaft als emergentem Prozess, dessen Ergebnisse besondere Ordnungsqualitäten zugeschrieben werden. Selbstgestaltung sozialer Verhältnisse sind dem Anspruch nach selbstverständlich beide Versionen; in einen Fall mittels Staat, im anderen Fall mittels Markt. Zu beiden Integrationstypen bildet sich ein spezialisiertes Wissen aus, mit zweierlei Folgen.

Zum einen entwickelt sich eine Ebene von Konstruktionen gesellschaftlicher Zusammenhänge oberhalb der Köpfe der Leute aus. Im Emergenzparadigma ist dies das ökonomische Fachwissen über Gleichgewichtsmechanismen von Märkten.<sup>8</sup> In diesem Fachwissen wird die Makroebene ökonomischer Sachverhalte in Gegensatz zu den individuellen Interessen gebracht, welche das Handeln auf der Mikroebene antreiben: Auf den Märkten mögen einzelne Teilnehmer zwar zu Grunde gehen, insgesamt entsteht im Marktprozess jedoch ein gesellschaftlich Bestes. Dieses Projekt wurde nie radikal realisiert, bestimmt aber als ein ebenso unerreichbares wie erstrebenswertes Ideal die Entwicklung des gesamten Marktkapitalismus. Im Intentionalitätsparadigma, das auf den Staat zentriert ist, entwickelt sich – überraschend ähnlich! – Wissen über historische Gesetzmäßigkeiten. Die Realisierung dieser historischen Gesetzmäßigkeiten erfolgt über die Interessen der Einzelnen hinweg, ist aber im Ergebnis im Interesse Aller.<sup>9</sup> Die weitgehende historische Verwirklichung dieses Projekts erfolgte in der Konsequenz der Oktoberrevolution in den sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften.

---

8 Pribram, Geschichte des ökonomischen Denkens, S. 1137ff.

9 Lukacs: Geschichte und Klassenkampf.

Und zum anderen bildete sich eine spezifische Trägerschaft dieses Wissens aus, welche – sozusagen – die Makroebene der Gesellschaft besetzte. Das ist die klassische sozialstrukturelle Positionierung der Intellektuellen.<sup>10</sup> Sie kritisieren und gestalten die Gesellschaft nach Maßgabe jenes überlegenen Wissens um überindividuelle Zusammenhänge, dem Gleichgewichtsparadigma und der Geschichtsteologie. Gegenüber allen historisch früheren Eliten zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie sich als im Interesse und Auftrag der gesamten Gesellschaft handelnd interpretieren. Sie betreiben, wenn man so will, stellvertretende Selbstgestaltung der Gesellschaft. Die moderne Idee der Selbstgestaltung manifestiert sich historisch also erst in Gesellschaftsinterpretationen, in denen ein aktiver Part der Leute nicht vorgesehen ist. Sowohl die Wirksamkeit von Gleichgewichtsmechanismen wie auch historische Gesetzmäßigkeiten sind nicht Inhalt individueller Intentionen. Vielmehr werden individuelle Intentionen durch Gleichgewichtsmechanismen oder historische Gesetzmäßigkeiten transformiert; und zwar so, dass sich hinter dem Rücken der Individuen ein kollektives Bestes durchsetzt. Theoretisch kommt es auf individuelle Intentionen nicht an, und praktisch werden sie übergangen. Da sie im Namen des überlegenen Wissens um Makrozusammenhänge übergangen werden, geraten die Träger dieses gesellschaftlichen Integrationswissens und die Leute zueinander in eine Gegenposition.

#### 4. Die Perspektive der Leute

Nur wenig übertreibend kann man sagen, dass die Reaktionen der Leute auf die Grunderfahrung der Moderne stets zwischen Markt und Staat als exklusiven Ordnungsvorstellungen lagen.

Die Leute reagieren auf den Erfahrungskomplex, der sich aus den eröffneten aber nicht realisierten Möglichkeiten zu Sicherheit und Selbstgestaltung ergibt, mit Forderungen nach politischer Teilhabe und nach Sozialpolitik. Historisch entstehen daraus die Auseinandersetzungen um das Wahlrecht und um den Sozialstaat. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass (und wie!) diese beiden Realisierungsbestrebungen von Selbstgestaltung und Sicherheit der Leute sogleich mit den intellektuellen Großprojekten Markt und Staat in Konflikt gerieten.

Die Verfolgung der modernen Idee sozialer Sicherheit erfolgt abseits, und zum Teil gegen das Denken und die Politik im Emergenz- und im Intentionalitätsparadigma. Bei der Entwicklung moderner Systeme sozialer Sicherheit handelt es sich um eine Praxis, für die es keine der

---

10 Vgl. Vobruba: Die Gesellschaft der Leute, S. 29ff.

Markttheorie vergleichbare Großtheorie gegeben hat; um eine Praxis, deren Ergebnisse vielmehr gegen solche Theorien stehen: Denn während diese dem individuellen Handeln keine Spielräume, Unbestimmtheitsgrade einräumen, konstituiert sich aus der Entwicklung der Systeme sozialer Sicherung eine gesellschaftliche Unbestimmtheitslücke: Zwänge (insbesondere des ökonomischen Systems) werden mediatisiert, individuelle Handlungsspielräume eröffnet: Es entstehen Autonomiegewinne,<sup>11</sup> welche sowohl das Emergenz- als auch das Intentionalitätsparadigma gesellschaftlicher Entwicklung stören.

Historisch musste die Entwicklung des Sozialstaats gegen das Emergenzparadigma einerseits und das Intentionalitätsparadigma andererseits durchgesetzt werden. Als Garant für materielle Sicherheit hatte ersteres nur den individuellen Markterfolg, letzteres nur die Revolution zu bieten. Marktliberale und Sozialisten waren gegen die ›bürgerliche Sozialreform‹. Die Interessen der Leute setzten sich historisch gegen beide durch. Sie adressierten ihre Sicherungsinteressen erfolgreich an den Staat, ohne Märkte (und insbesondere den Arbeitsmarkt) als Vergesellschaftungsmodus völlig preiszugeben. Insofern war die Ausbildung politischer Institutionen als Adressaten für Sicherheitsansprüche der erste Schritt der Überwindung des Modus stellvertretender Selbstgestaltung.

Nach dem ersten Weltkrieg setzte sich in Osteuropa der Staatsradikalismus im Namen von Sicherheit und Selbstgestaltung über die Interessen der Leute an Sicherheit und Selbstgestaltung hinweg. In Westeuropa wurde die Sozialstaatsentwicklung erst fortgesetzt und dann vom Marktradikalismus zunehmend eingeengt. In Deutschland führte dies zu extremen Konsequenzen. Nachdem die Politik gescheitert war, die auf soziale Ordnung durch emergente Prozesse gesetzt hatte, usurpierte der Nationalsozialismus mit seinen Ordnungsversprechen die Sicherheits- und Gestaltungsbedürfnisse, denen sich der bürgerliche Staat in der Spätphase der Weimarer Republik mehr und mehr entzogen hatte.<sup>12</sup>

Das Marktparadigma und das Staatsparadigma konvergieren darin, dass sie den Intentionen der Leute keine systematische Bedeutung für die Integration der Gesellschaft zuschreiben. Im Marktparadigma spielen die individuellen Intentionen für die Integration der Gesellschaft deshalb keine Rolle, weil sich Gesellschaft zwar aus deren Handeln, aber hinter dem Rücken der Handelnden, also als Inbegriff nicht intendierter Effekte integriert. Im Staatsparadigma sind die Intentionen der Leute irrelevant, weil sie vom ›objektiven Interesse‹, das sich in historischen Gesetzmä-

---

11 Vgl. Vobruba: Autonomiegewinne.

12 Vgl. Dux: Warum denn Gerechtigkeit, S. 149ff.

Bigkeiten realisiert, programmatisch aufgehoben und praktisch übergangen werden.

## 5. Versuche der Inpflichtnahme der Leute

Auf der Grundlage der gesellschaftlichen Unbestimmtheitslücke durch soziale Sicherheit entstehen individuelle Handlungsspielräume. Daraus aufbauend konnte sich eine merkwürdige Form politischer Steuerungsversuche ausbilden: die Inpflichtnahme der Leute durch die Funktionalisierung ihrer Handlungsspielräume und der Kreativität ihre Handelns.

Das Scheitern des Liberalismus in der ersten Weltwirtschaftskrise mit dem Nationalsozialismus in der Folge, und das Scheitern des intentionalistischen Gesellschaftsprojekts samt Stalinismus führte nach dem 2. Weltkrieg zu einer neuen Art der praktischen Aufwertung der Mikroebene: Man entdeckt nach und nach die Systemrelevanz des Handelns der einzelnen Leute im Rahmen emergenter Sozialordnungen. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die Mitglieder der Gesellschaft, in deren Summe sich ein Neuarrangement des Verhältnisses der Leute zu ihrer Gesellschaft abzeichnet. Ich nenne kurz einige Beispiele der Versuche der Inpflichtnahme der Leute:

Historisch am frühesten zeichnete es sich vielleicht in der Tarifpolitik ab: Der Interessenverfolgung wird die Selbstüberprüfung ihrer Systemverträglichkeit, also die Internalisierung von Systemerhaltung<sup>13</sup> abverlangt. An die organisierten Verteilungsinteressen im Rahmen von Tarifkonflikten wird seit dem Ende der Vollbeschäftigung die Forderung gerichtet, sich ihrer Verträglichkeit mit staatlichen Zielsetzungen zu vergewissern: Tarifverbände tragen Beschäftigungsverantwortung. Allgemeiner hat die aktive Beteiligung von Verbänden an gesellschaftlichen Integrationsaufgaben, die vorher als staatliche Hoheitsaufgaben verstanden worden waren, dazu geführt, »Neokorporatismus« als neuen gesellschaftlichen Integrationsmodus zu verstehen.<sup>14</sup>

In der Sozialpolitik lässt sich die Wendung zu einem Präventionsverständnis beobachtet, in dem sozialpolitische Problemvermeidung durch vorausseilende Anpassungsleistungen potentieller sozialpolitischer Problemträger an Systemerfordernisse gefordert wird. In der Logik einer solchen Prävention durch Selbstkontrolle<sup>15</sup> müssen sich die Sicherungsansprüche der Leute ihrer Verträglichkeit mit den Funktionsbedingungen

---

13 Vobruba: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, S. 156ff.

14 Vgl. Streeck/Schmitter: Community, Market, State – and Associations?

15 Vobruba: Prävention durch Selbstkontrolle.

der Ökonomie und des Systems sozialer Sicherheit vergewissern und diesen ihre Ansprüche möglichst anpassen. Damit geraten individuelle Sicherungsinteressen in eine Gegenposition zur Sicherung der organisierten sozialer Sicherheit.

In engem Zusammenhang damit steht die Tendenz, den Folgen individueller Lebensführung auf den Gesundheitszustand zunehmend institutionelle Relevanz zuzuschreiben. Es geht also nicht einfach um die Verantwortung für die eigene Gesundheit, sondern um diese Verantwortung als Teil und gegenüber den Organisationen der sogenannten »Versichertengemeinschaft«.

In der Arbeitsmarktpolitik wird mit der Angebotsorientierung und der Wendung zur »aktivierenden Politik« das Funktionieren (des Gleichgewichtsmechanismus) des Arbeitsmarktes in die individuelle Verantwortung gerückt. Arbeitsplatzsuche erfolgt nicht nur aus individuellem Interesse an Arbeit und Einkommen, sondern aus einer Pflicht gegenüber den Arbeitsmarktinstitutionen: Der Arbeitslose trägt der Versichertengemeinschaft gegenüber die Verpflichtung, sich um die möglichst baldige Beendigung seiner Arbeitslosigkeit zu bemühen.

Die Programmatik der Sozialpolitik macht also einen Schwenk von Artikulation von Ansprüchen an institutionelle Adressaten zur Konstruktion eines Spannungsverhältnisses zwischen Institutionen und Leuten: Sicherung der Leute als Aufgabe der Institutionen und Sicherung der institutionellen Sicherungen als Aufgabe der Leute greifen ineinander.

Radikalisiert wird diese Pflicht in der Anforderung an die Leute, aus eigener Kraft Anschluss an die Gesellschaft zu finden. Dazu sollen sie sich jene Erstausrüstungsfiktion zu Eigen machen, die von den Theorien des Besitzindividualismus bis zur Neoklassik die Grundlage gesellschaftlicher Integration darstellen: dass sich die Gesellschaft über unternehmerisches Handeln integriert. »Das unternehmerische Selbst«<sup>16</sup> kann in die Pflicht genommen werden, gerade weil es als autonom gedacht wird. Allerdings: Die Integration der Gesellschaft über lauter unternehmerische Individuen ist nur plausibel, wenn man dem Kapitalismus seine autonome Reproduktion zutraut. Das war theoretisch immer umstritten und ist z.Z. unplausibler denn je. Man sollte die praktische Wirksamkeit, die Leute zu »Arbeitskraft«- oder sonstigen Unternehmern zu stilisieren, nicht überschätzen.

Insgesamt laufen die Anforderung an die Leute darauf hinaus, überindividuelle Zwecksetzungen in ihre Handlungskalküle zu integrieren und weitreichende Effekte ihres Handelns zu internalisieren. Damit zeichnen sich die Konturen eines hybriden Modus gesellschaftlicher Integra-

---

16 Bröckling: Das unternehmerische Selbst; Neckel: Flucht nach vorn, S. 130f.

tion ab: Einerseits wird die Erreichung dieser Makroziele von entsprechenden Handlungsbereitschaften auf der Mikroebene anhängig, sie wird also aufgewertet. Andererseits aber wird die Mikroebene individuellen Handelns für Makrozwecke in die Pflicht genommen. Die individuellen Handlungsspielräume der Leute werden nicht zerstört, sondern es wird versucht, das individuelle Handeln im Rahmen dieser Spielräume für überindividuelle Zwecke in die Pflicht zu nehmen. Es geht um »gesteuerte Autonomie«. <sup>17</sup> Man könnte auch sagen: Die moderne Idee der Selbstgestaltung der sozialen Verhältnisse entsprechend ihren Bedürfnissen wird in die Anforderung umgemünzt, dass sich die Subjekte den Verhältnissen entsprechend selbst gestalten.

Ich fasse die Konstellation zusammen. Handlungsgrundlage ist eine gesellschaftliche Unbestimmtheitslücke als das Ergebnis der klassischen sozialen Sicherheit. Die Anforderung lautet, dass sie im Sinne subjektseitiger Selbstfunktionalisierung genutzt wird. Daraus resultiert eine neue Konstellation im Verhältnis von Individuen und Gesellschaft.

## 6. Die Involvierung der Leute

Solche Entwicklungen in unterschiedlichen Politikfeldern werden seit etwa dreißig Jahren beobachtet. In letzter Zeit finden sie vermehrtes Interesse. Ihre soziologische Interpretation hat bisher darunter gelitten, dass in ihnen einseitig eine Tendenz zu Lasten der Mikroebene gesehen wurde. Das Involvieren des individuellen Handelns in systemische Zusammenhänge wurde ausschließlich als Inpflichtnahme der Leute und als deren Zurichtung für Systemzwecke interpretiert. Das ist die Folge der in diesen Diskursen dominierenden Sicht Foucaults. In Michel Foucaults Werk und in vielen neueren Texten, die in seiner Tradition stehen, werden politische Herrschaftsabsichten mit erfolgreich ausgeübter Beherrschung gleichgesetzt. Nur vor dem Hintergrund dieser Gleichsetzung kann Foucault Exerzierreglements, Gefängnis- und Fabriksordnungen als Empirie realisierter vollkommener Disziplinierung nehmen. <sup>18</sup> Das Problem der Perspektive Foucaults liegt in der logischen Struktur, welche seine Theoriekonstruktion anleitet: Disziplinierungsabsicht und realisierte Disziplinierung sind ident, da immer schon ein Entsprechungsverhältnis zwischen Herrschaftsabsicht und der Beherrschbarkeit besteht, die in den Individuen verankert ist. Wie kommt diese Identität zustande? Es ist

---

<sup>17</sup> Fehmel: Konflikte um den Konfliktrahmen.

<sup>18</sup> Foucault: Überwachen und Strafen; dazu Treiber/Steinert: Die Fabrikation des zuverlässigen Menschen.

›das Prinzip der Macht‹<sup>19</sup> als das *Apriori*, aus dem beide, Herrschaftsabsicht und Beherrschbarkeit, hervorgehen; und es ist diese Gleichursprünglichkeit, weshalb beide nur als Identität gedacht werden können. Die Frage ist nicht, ob das stimmt. Das Problem ist, dass der apriorische Machtansatz im Rahmen seiner Logik immer stimmt und darum nicht überprüfbar ist, ob es stimmt. Denn auch im Rahmen dieser Version der traditionellen Logik können historische und aktuelle Beispiele nur noch als abgedichteten Entsprechungsverhältnisse ausbuchstabiert werden, als Identität von Disziplinierung und Disziplinierbarkeit oder von Gouvernement und Gouvernementalität. Die dem System inhärente Macht unterwandert die Autonomie der Leute und stellt die Mikrobedingung ihrer ›Regierbarkeit‹ her. In diesem Interpretationsrahmen steht die Unterlegenheit der Mikroebene immer schon fest.

Der Entwurf einer Gesellschaftstheorie, die einen Halt in einem *Apriori* der Macht sucht, wird theoretisch den Erkenntnisbedingungen der Moderne und empirisch den Mehrdeutigkeiten der Involvierung der Leute in Systemzusammenhänge nicht gerecht; theoretisch, weil der Ansatz unaufgeklärte Reste der Logik traditional-vormodernen Denkens mitführt, empirisch, weil praktisch belangreiche Fragen kategorial präjudiziert werden.

Erstens ist schon der Bezugspunkt der Inpflichtnahme der Leute unklar: Zwar lassen sich durchaus politische Programmatiken beobachten, in denen die Erhaltung des *status quo* auf der Basis der gegebenen ökonomischen Funktionszusammenhänge in die Verantwortung der einzelnen Gesellschaftsmitgliedern übertragen wird.<sup>20</sup> Aber es ist keineswegs eindeutig, welche konkreten Handlungsanforderungen sich daraus ergeben. Denn es lässt sich *a priori* nicht eindeutig bestimmen, was ›Systemerfordernis‹ ist und in welcher Weise ihm zu entsprechen wäre. Vielmehr kann die Soziologie beobachten, dass die Frage der angemessenen Konstruktion von systemischen Funktionszusammenhängen selbst Gegenstand von divergierenden Beobachtungen und von Interpretationskämpfen ist. Anders ist nicht zu erklären, wieso es eine über Jahrzehnte offensichtlich unaufhebbare Deutungskonkurrenz zwischen Neoklassik und (Post-)Keynesianismus gibt.

Zweitens ist als empirisch offene Frage zu behandeln, ob sich die Leute in ihrem Handeln tatsächlich auf Systemimperative (gesetzt den Fall, es gäbe eindeutige) verpflichten lassen, ob die Förderung von Subjektivität tatsächlich zwingend die Funktionalisierung von Subjektivität bedeutet. Es ist empirisch immer mit der Möglichkeit zu rechnen, dass

---

19 Foucault: Überwachen und Strafen, S. 259.

20 Vobruba: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, S. 157.

sich die Leute Funktionsimperativen nicht beugen wollen, oder dass sie dies nicht können – etwa, weil ihre Anpassungsanstrengungen psychopathologische nicht-intendierte Effekte nach sich ziehen.<sup>21</sup> Solche Möglichkeiten verliert die gesamte Gouvernementalitäts-Literatur aus dem Blick, weil sie Anforderungen an das Handeln als ihre empirische Grundlage nimmt und dazu tendiert, dies mit dem faktischen Handeln gleichzusetzen.

Und drittens muss die Frage nach den Handlungsfolgen empirisch offen gehalten werden. Es ist ja keineswegs klar, welche emergenten Effekte sich wiederum aus dem Zusammenwirken der vielen Einzelhandlungen ergeben, die auf Systemkompatibilität hin angelegt sind (gesetzt den Fall, sie sind es). Denn die Intention, systemverträglich zu sein, setzt ja die Möglichkeit nicht-intendierter Effekte – auch: systemisch problematischer – keineswegs außer Kraft. Das nächstliegende Beispiel dafür sind arbeitnehmerseitige Lohnverzichte zwecks Stützung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, aus denen sich eine kollektive Schädigung der Wirtschaft infolge sinkender Kaufkraft ergibt.<sup>22</sup>

Zahlreiche Untersuchungen, Analysen und Gesellschaftsdiagnosen<sup>23</sup> legen die Vermutung nahe, dass sich mit den ökonomischen und politischen Versuchen der Inpflichtnahme der Leute tatsächlich eine neue Qualität der Involvierung der Leute in die Gesellschaft abzeichnet. Dabei muss jedoch offen bleiben, welche Qualität diese Involvierung hat und was aus ihr folgt. Kategorisch kann weder eine absoluter Dominanz der Makro- noch der Mikroebene, weder von feststehenden Systemimperativen, noch von einer absoluten Eigensinnigkeit der Leute ausgegangen werden. Bei der Untersuchung der Frage, welche neuen Qualitäten sich in Zusammenhängen zwischen der Mikro- und der Makroebene aus Versuchen der Inpflichtnahme der Leute für Systemzusammenhänge ergeben, müssen also an drei Stellen Uneindeutigkeiten berücksichtigt werden: bei den Handlungsanforderungen, dem Handeln selbst und den Handlungsfolgen.

Gerade weil sich diese Folgen nicht eindeutig einer Seite – System oder Subjekt – zurechnen lassen, kann man vermuten, dass sich hier etwas grundsätzlich Neues abzeichnet. Nur darum kann man dies als die Ausdifferenzierung eines dritten Integrationsmodus neben Markt und Staat beschreiben.

---

21 Vgl. Neckel: Flucht nach vorn.

22 Vgl. Spahn: Gemeinsinn als Ressource der Wirtschaftspolitik.

23 Vgl. Narr: Wir Bürger als Sicherheitsrisiko; Wambach: Der Mensch als Risiko; Voß/Pongratz: Der Arbeitskraftunternehmer; Bröckling: Das unternehmerische Selbst; Neckel: Flucht nach vorn; Lessenich: Die Neuerfindung des Sozialen.

## 7. Selbstgestaltung

Da die Soziologie beobachten kann, dass in der Perspektive erster Ordnung soziale Phänomene aller Art beobachtet werden,<sup>24</sup> dass die Leute also sowohl ihre Interaktionspartner und -konstellationen als auch Ungleichheitsmuster, Ämter, Banken, den Staat und die Gesellschaft insgesamt beobachten, reduziert sich die Bedeutung der Unterscheidung zwischen ›Mikro‹ und ›Makro‹. Diese Unterscheidung bezeichnet nicht mehr zwei voneinander relativ separierte Ebenen von Realität, sondern markiert nur zwei Pole zwischen denen soziale Phänomene praktisch eingeschätzt und zugeordnet werden.<sup>25</sup> Dabei bleibt offen, ob die Leute tatsächlich gegenüber Makro-Phänomenen ein ›Makro-Verhalten‹ und gegenüber Mikrophenomenen ein ›Mikroverhalten‹ an den Tag legen, dass sie also alles tatsächlich in der Weise beobachten und interpretieren, wie dies die Soziologie als normal unterstellt. Empirisch möglich ist immerhin, dass innerhalb der Familie geschäftsmäßige Beziehungen herrschen, dass zu einer politischen Partei eine familienartige Anhänglichkeit entwickelt wird oder dass man gegenüber der Gesellschaft tatsächlich Pflichtgefühle hegt.

Als theoriekonstitutive Differenz muss die objektivistische Unterscheidung zwischen Makro und Mikro darum durch die Differenz zwischen den Perspektiven der Beobachtung erster und zweiter Ordnung abgelöst werden.<sup>26</sup> In dieser Perspektive wird als empirisch offene Frage behandelt, worauf sich das Handeln der Leute bezieht. Neu ist, dass durch die gesellschaftliche Inpflichtnahme der Subjekte all das handelnd leichter erreichbar ist, was üblicherweise als Makrophänomene beschrieben wird. Dies ist die reale Konsequenz der Versuche der Inpflichtnahme der Leute für Systemzwecke – was immer die Akteure darunter verstehen mögen.

Die Ausgangskonstellation war: ›Selbstgestaltung‹ bezeichnet die im modernen Denken angelegte Möglichkeit, die sozialen Verhältnisse, in denen man lebt, selbst zu gestalten. Soziale Sicherheit als Selbstgestaltung der Zukunft war ihr zentrales Ziel. In einer langen Übergangsphase wurde die Idee Selbstgestaltung nur als stellvertretende Selbstgestaltung realisiert. Die neue Politik der »gesellschaftsverpflichteten Selbstaktivierung«<sup>27</sup> entwickelt sich darüber hinaus. Individuelle Handlungsspiel-

---

24 Vgl. Vobruba: Die Gesellschaft der Leute.

25 Andeutungen aber keine systematische Begründung dazu findet man bei Collins: *On the Microfoundations of Macrosociology*.

26 Vgl. Vobruba: die Gesellschaft der Leute, S. 11ff.

27 Lessenich: *Die Neuerfindung des Sozialen*, S. 77.

räume sind gegeben, soziale Sicherheit (gemeinsam mit Bildung<sup>28</sup>) ist ihre wesentlichste Grundlage. Sie sollen so genutzt werden, und von sozialer Sicherheit soll so Gebrauch gemacht werden, dass individuelles Handeln gesellschaftliche Integration in seine Intentionen aufnimmt. Dies stellt eine spezielle Ausprägung einer neuen Art der Involvierung der Leute in die Gesellschaft dar.

Darin steckt eine Ambivalenz, die theoretisch und praktisch unaufhebbar ist. Immerhin zeichnet sich die Möglichkeit ab, dass die Leute in der Folge der vielfältigen Versuche ihrer Inpflichtnahme in einer Weise in die Gesellschaft involviert werden, welche zum ersten Mal die ernsthafteste Realisierung der modernen Idee der Selbstgestaltung und damit einer »Gesellschaft der Leute« eröffnet.

## Literatur

- Bonß, Wolfgang: *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne*, Hamburg: Hamburger Ed. 1995.
- Bröckling, Ulrich: *Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- Collins, Randall: On the Microfoundations of Macrosociology, in: *AJS* 86/5 (1981), S. 984-1014.
- Dux, Günter: *Warum denn Gerechtigkeit. Die Logik des Kapitals. Die Politik im Widerstreit mit der Ökonomie*, Weilerswist: Velbrück 2008.
- *Historisch-genetische Theorie der Kultur*, Weilerswist: Velbrück 2000.
- Fehmel, Thilo: *Konflikte um den Konfliktrahmen. Die Instrumentalisierung des Begriffs »Tarifautonomie« durch politische Akteure*, Diss. Leipzig 2009.
- Foucault, Michel: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1976.
- Horkheimer, Max: Traditionelle und kritische Theorie, in: *Zeitschrift für Sozialforschung* 6 (1937), S. 245-294.
- Kaufmann, Franz-Xaver: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart: Ehnke 1973.
- Lessenich, Stephan: *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld: transcript 2008.
- Lukács, Georg: *Geschichte und Klassenkampf*, Neuwied: Luchterhand 1970.
- Narr, Wolf-Dieter (Hg.): *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko*, Reinbek b. H.: Rowohlt 1983.

---

28 Vgl. dazu jetzt meine Skizze: Vobruba: Autonomieverluste?

- Neckel, Sighard: *Flucht nach vorn. Die Erfolgskultur der Marktgesellschaft*, Frankfurt/New York: Campus 2008.
- Pribram, Karl: *Geschichte des ökonomischen Denkens* (2 Bde.), Frankfurt/M.: Suhrkamp 1998.
- Simmel, Georg: *Individualismus in der modernen Zeit und andere soziologische Abhandlungen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2008.
- Spahn, Heinz-Peter: Gemeinsinn als Ressource der Wirtschaftspolitik?, in: Vobruba, Georg (Hg.): *›Wir sitzen allein einem Boot.« Gemeinschaftsrhetorik in der Krise*, Frankfurt/New York: Campus 1983, S. 100-118.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.: Communitys, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: *European Sociological Review* 1/2, 1985, S. 119-138
- Treiber, Hubert/Steinert, Heinz: *Die Fabrikation des zuverlässigen Menschen. Über die ›Wahlverwandtschaft‹ von Kloster- und Fabrikdisziplin*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2005.
- Vobruba, Georg: *Die Gesellschaft der Leute. Kritik und Gestaltung der sozialen Verhältnisse*, Wiesbaden: VS Verlag 2009.
- Autonomieverluste?, in: *Powisionen. Magazin am Institut für Politikwissenschaft* 2 (2009), Universität Leipzig.
  - *Autonomiegewinne*, Wien: Passagen 1997.
  - *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1983.
  - Prävention durch Selbstkontrolle, in: Wambach, Manfred M. (Hg.): *Der Mensch als Risiko. Zur Logik von Prävention und Früherkennung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1983, S. 29-48.
- Voss, G. Günter/Pongratz, Hans J.: Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft, in: *KZfSS* 50/1 (1998), S. 131-158.
- Wambach, Manfred Max (Hg.): *Der Mensch als Risiko. Zur Logik von Prävention und Früherkennung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1983.

## **Armutsbekämpfung durch alternative Risikotransferinstrumente**

---

MARTIN ODENING/OLIVER MUSSHOFF

### **Armut und Risiko**

Armut und Ungleichheit der Einkommensverteilung gelten als Auslöser für soziale Instabilität. Aus gutem Grund rangiert die Bekämpfung von Armut und Hunger an erster Stelle der acht Millennium-Entwicklungsziele, die von den Vereinten Nationen formuliert worden sind. In der Entwicklungsökonomie wird das Phänomen der Armutspersistenz intensiv diskutiert, also die Frage, warum es einzelnen Ländern, Regionen oder Haushalten nicht gelingt, an einer positiven ökonomischen Entwicklung teilzunehmen und sie stattdessen dauerhaft in einem Zustand der Armut verharren. Dieser als ›Armutsfalle‹ bezeichnete Zustand wird unter anderem durch den fehlenden Zugang zu ökonomischen Ressourcen begründet.<sup>1</sup>

Die Generierung von Einkommen setzt häufig Investitionen voraus, etwa in produktivitätssteigernde Betriebsmittel. Bei der Durchführung solcher Investitionen sind kleinere Unternehmen und Haushalte in Niedrigeinkommensländern in den meisten Fällen auf externe Finanzierung, also (Mikro-)Kredite angewiesen. Selbst bei hoher erwarteter Rentabilität der geplanten Investitionen wird der Zugang zu notwendigen Krediten durch das bestehende Kreditausfallrisiko sowie fehlende Sicherheiten erschwert oder ganz verhindert. Dies wird durch eine Überschlagsrechnung deutlich: Der Zinssatz, den eine Bank verlangen müsste, um dem Kreditausfallrisiko Rechnung zu tragen, beträgt  $(1+r)/(1-p)-1$ , wo-

---

1 Barnett/Barrett/Skees: Poverty Traps.

bei  $r$  die Kosten der Kapitalbeschaffung der Bank und  $p$  das exogene Ausfallrisiko bezeichnen. Betragen die Kapitalkosten beispielweise 10 % und ist Rückzahlung absolut sicher, könnte der Kredit – von Transaktionskosten abgesehen – ebenfalls zu einem Zinssatz von 10 % angeboten werden. Besteht dagegen ein Ausfallrisiko von 10 %, müssten sich die Kosten des Kredits auf 22 % mehr als verdoppeln. Dies gilt umso mehr, wenn nicht nur einzelne Kredite vom Ausfall bedroht sind, sondern viele Kreditnehmer in einer Region gleichzeitig betroffen sind. Dies ist typischerweise bei Wetterrisiken oder Naturkatastrophen der Fall. Offensichtlich stehen Armut, Kreditvergabe und Risiko in engem Zusammenhang. Will man den Armutskreislauf durchbrechen, geht dies nicht ohne die Einbeziehung risikomindernder Maßnahmen.

Im Folgenden sollen verschiedene Maßnahmen angesprochen werden, wobei der Schwerpunkt auf den sogenannten alternativen Risikotransferinstrumenten (ART) liegt, die seit einigen Jahren zunehmende Verbreitung finden. Der Fokus liegt dabei auf der Absicherung von Wetterrisiken. Wetter ist ein bedeutender Risikofaktor für weite Teile einer Volkswirtschaft. Als besonders wettersensitiv gilt der Agrarsektor, der wiederum eine wesentliche Einkommensquelle für die von Armut bedrohte ländliche Bevölkerung in Entwicklungsländern darstellt.

## Wetterbedingte Risiken in der Landwirtschaft

Wetter- und klimabezogene Ereignisse bergen ein hohes Risikopotenzial wie Tab. 1 verdeutlicht. Obwohl die Angaben, die sich auf den Zeitraum seit Anfang des 20. Jahrhunderts beziehen, nur grobe Schätzwerte darstellen, vermitteln sie doch einen Eindruck über die relative Bedeutung des Risikofaktors ›Wetter‹.

Ereignis	Betroffene Personen	Schaden (US\$)
Überschwemmungen	2.349.000.000	307.800.000
Dürren	1.673.900.000	51.042.445
Taifune	220.550.000	48.419.742
Erdbeben	73.191.744	320.830.000
Waldbrände	3.636.236	25.312.899
Kältewellen	2.500.063	15.544.150

Tab. 1: Ausmaß von natürlichen Katastrophenergebnissen<sup>2</sup>

2 Quelle: Varangis/Skees/Barnett: Weather Indexes.

Auch die Produktion von Agrarrohstoffen ist in vielfältiger Weise vom Wetter abhängig. Wetterereignisse, die landwirtschaftliche Erträge beeinträchtigen, sind vor allem Dürre, Starkregen, Überschwemmung, Hagel und Frost. Allein der durch Starkregen und Überschwemmungen in den USA verursachte Ertragsschaden beläuft sich jährlich im Durchschnitt auf schätzungsweise 1,5 Milliarden Dollar.<sup>3</sup> Für China schätzt die Weltbank die durchschnittlichen Ertragsverluste in der Landwirtschaft auf 22 Milliarden Dollar. Der Zusammenhang zwischen Wetter und Ertrag ist offensichtlich. Dabei ist nicht nur die Pflanzenproduktion wetterabhängig. Missernten wirken sich auch auf die Tierproduktion aus, wenn die Futtergrundlage beeinträchtigt wird. Dies gilt wiederum in besonderer Weise für Entwicklungsländer, in denen ein Import von Futtermitteln praktisch nicht stattfindet.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Schäden, die die Existenz von landwirtschaftlichen Betrieben gefährden können, geht von Wetterrisiken in unterentwickelten Volkswirtschaften, die nicht über wirksame Absicherungsmechanismen verfügen, eine unmittelbare Bedrohung von Gesundheit und Leben der Bevölkerung aus. So wird die Zahl der hungernden bzw. unterernährten Menschen von der *Food and Agriculture Organization* (FAO)<sup>4</sup> auf mehr als eine Milliarde geschätzt. Lokuge und Phelan<sup>5</sup> zufolge sterben jährlich zwischen 3,5 und 5 Millionen Kinder unter 5 Jahren an den Folgen dieser Unterernährung.

Wetterrisiken haben insbesondere dann globale Auswirkungen, wenn – wie dies in 2008 der Fall war – wetterbedingte Missernten gleichzeitig in wichtigen Erzeugerregionen der Welt auftreten. In dieser Situation kann eine Angebotsverknappung bei Agrarprodukten nicht durch Handel ausgeglichen werden, und in der Folge verteuern sich die Weltmarktpreise für Nahrungsmittelrohstoffe. Von einem Anstieg der Nahrungsmittelpreise sind Menschen mit niedrigem Einkommen besonders stark betroffen. Infolge des globalen Klimawandels ist zudem davon auszugehen, dass Schwankungen im Temperaturverlauf und der Niederschlagsmenge zukünftig weiter zunehmen und das Produktionsrisiko verstärken. Insbesondere ist auch zu erwarten, dass Extremwetterereignisse in der Zukunft vermehrt auftreten.

Für die Abschätzung der Folgen von Wetterrisiken und deren Versicherbarkeit ist die Unterscheidung zwischen sogenannten ideosynkratischen und systemischen Risiken bedeutsam. Erstere sind individueller Natur und betreffen nur einzelne Produzenten. Ein Beispiel sind Hagel-

---

3 Rosenzweig et al.: Increased Crop Damage.

4 Food and Agriculture Organization: Victims of Hunger.

5 Lokuge/Phelan: Malnutrition.

schäden, die lokal begrenzt sind und unabhängig voneinander auftreten. Demgegenüber erfassen Dürren ganze Regionen oder Länder. Trockenheit stellt daher ein systemisches Wetterrisiko dar.

Eine weitere Unterscheidung, die für das Risikomanagement relevant ist, betrifft die Höhe und die Häufigkeit der Schäden, die durch Wetterereignisse ausgelöst werden. Typischerweise treten Wetterereignisse, die geringe Schäden verursachen, relativ häufig auf. Derartige Ereignisse, die nur geringe Ertragseinbußen nach sich ziehen, können zum Teil durch die landwirtschaftlichen Produzenten selbst finanziell verkraftet werden. Daneben existieren aber auch extreme Wetterereignisse, die zwar selten vorkommen, aber sehr hohe Schäden nach sich ziehen, die selbst die Zahlungsfähigkeit von Versicherungen übersteigen.

Risiko kann in drei unterschiedliche Ebenen eingeteilt werden, die mit Blick auf ein adäquates Risikomanagement relevant sind:<sup>6</sup>

- Gegen die Konsequenzen von Risikoereignissen mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit, aber geringen ökonomischen Folgen sollten sich Landwirte *ex ante* durch Anpassungen der Betriebsorganisation schützen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom *Risk Retention Layer*.
- Vor Risikoereignissen mit einer geringen Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden ökonomischen Folgen sollten sich Landwirte *ex ante* durch den Transfer des Risikos an ein Versicherungsunternehmen schützen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom *Risk Insurance Layer*. Hierbei sind drei unterschiedliche Wege des Risikotransfers zu unterscheiden: (1) Risiken, die mit kleinräumig bzw. nur lokal auftretenden Wetterereignissen verbunden sind, können gepoolt und innerhalb einer Gruppe von Landwirten durch das Auflegen eines Fonds (*mutual fund*) versichert werden, in den jeder Landwirt einen bestimmten Geldbetrag einzahlt. (2) In Ergänzung könnte man eine Versicherung oder Rückversicherung suchen, die Schutz beim Auftreten von großflächigen Wetterereignissen gewährleistet, die die Kapazität des Fonds übersteigen würden. (3) Extreme Wetterereignisse könnten über den Kapitalmarkt verbrieft werden; man spricht von *Securitization*. In diesem Fall würde der Versicherer als Emittent einer Anleihe (*Bond*) am Kapitalmarkt auftreten. Der Rückfluss des Bond-Halters ist dann vom Eintritt bzw. Nicht-Eintritt eines spezifischen Wetterereignisses abhängig.
- In manchen Fällen können sehr seltene Risikoereignisse mit katastrophalen ökonomischen Folgen nicht oder nur gegen Zahlung sehr

---

6 Hess/Syroka: Weather-based Insurance.

hoher Versicherungsprämien abgesichert werden. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom *Risk Failure Layer*.

Landwirte sind neben dem Wetterrisiko von verschiedenen anderen Risiken betroffen. In den letzten Jahren ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung und unterschiedlichen politischen Veränderungen das Preisrisiko insbesondere in der Landwirtschaft gewachsen. Zusätzlich zu der Erhöhung von Preis- und Mengenrisiken steigt in vielen landwirtschaftlichen Betrieben die Risikosensitivität aufgrund der zunehmenden Kapitalintensität der landwirtschaftlichen Produktion und dem damit verbundenen höheren Fremdkapitalanteil.

Mit Blick auf die Gefahrenidentifikation und die Risikobewertung ist es wichtig, dass ein Unternehmer alle auf seinen Betrieb wirkenden Risikofaktoren in ihrer Gesamtwirkung analysiert und bewertet. Letztlich können Wechselwirkungen zwischen ihnen bestehen. So wirkt dasselbe Wetterrisiko auf einen Betrieb, der sich ausschließlich auf die Umsetzung weniger pflanzlicher Produktionsverfahren spezialisiert hat, anders als auf einen breit diversifizierten Betrieb, der pflanzliche und tierische Produktionsverfahren umsetzt. Demzufolge haben auch dieselben Risikomanagementmaßnahmen in unterschiedlichen Betrieben unterschiedliche Wirkungen. Der folgende Abschnitt vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Ansatzstellen zur Risikominderung in landwirtschaftlichen Betrieben.

## Risikomanagementinstrumente im Überblick

Bei den grundsätzlichen Möglichkeiten, die für den Umgang mit Risiko zur Verfügung stehen, wird vielfach zwischen *ex ante* und *ex post* Ansätzen unterschieden (vgl. Tab. 2). *Ex post* Maßnahmen sind Reaktionen auf bereits eingetretene Schadensereignisse. Sie umfassen die Anpassung der Lebensstandards (reduzierter Konsum), Notkredite, die bei anderen Landwirten oder Kreditinstituten aufgenommen werden, und Notverkäufe von Vermögensgegenständen (Tiere, Maschinen, Boden etc.).

Neben den *ex post* Ansätzen, die i.d.R. sehr teuer sind und eigentlich zu spät kommen, gibt es verschiedene *ex ante* Strategien, um das Risiko zu reduzieren. Viele dieser Maßnahmen können Landwirte innerhalb ihrer eigenen Betriebsorganisation umsetzen. Diese Maßnahmen fasst man unter der Bezeichnung »innerbetriebliche Risikomanagementinstrumente« zusammen. Neben den innerbetrieblichen Maßnahmen gibt es außerbetriebliche Risikomanagementinstrumente. Hierbei ist der Landwirt auf einen Vertragspartner angewiesen.

<b>Ex ante Strategien</b>		<b>Ex post Strategien</b>
<b>Innerbetriebliche Instrumente</b>	<b>Marktbasierte Instrumente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahrensausgestaltung</li> <li>• Verfahrenswahl</li> <li>• Diversifizierung</li> <li>• Überkapazitäten</li> <li>• Intertemporaler Risikoausgleich</li> <li>• Umweltsteuerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extremschadensversicherungen</li> <li>• Ertrags- oder Erlösversicherungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassungen des Lebensstandards</li> <li>• Notkredite</li> <li>• Notverkäufe</li> </ul>

Tab. 2: Strukturierung von wetterbezogenen Risikomanagementinstrumenten

In der Vergangenheit haben sich die Landwirte vor den negativen ökonomischen Konsequenzen bestimmter Wetterereignisse vielfach durch entsprechende innerbetriebliche Maßnahmen geschützt. Das innerbetriebliche Risikomanagement umfasst so unterschiedliche Maßnahmen wie die technische Ausgestaltung von Produktionsverfahren, die Verfahrenswahl, die Diversifizierung der Einkommensquellen, das Vorhalten von Überkapazitäten, den intertemporalen Risikoausgleich oder den Einsatz von Technologien zur Umweltsteuerung.

Mit Risikomanagement durch Verfahrensausgestaltung ist gemeint, dass z.B. Aussaatzeitpunkte vorsichtig gewählt werden oder Tierseuchenprophylaxe betrieben wird. Unter Verfahrenswahl ist zu verstehen, dass bspw. trockenheitsunempfindlichere Feldfrüchte angebaut werden, obwohl sie bei ›normalem‹ Witterungsverlauf nur geringere Gewinne versprechen. Diversifizierung bedeutet, dass man ein breit gefächertes Produktionsprogramm mit einer Vielzahl unterschiedlicher Produktionsverfahren umsetzt, oder auch, dass man die landwirtschaftliche Tätigkeit noch mit anderen Einkommensquellen kombiniert. Letztlich kann man aber auch das Verkaufs- und Einkaufssplitting, d.h. den Verkauf von Produkten und den Einkauf von Produktionsmitteln zu unterschiedlichen Zeitpunkten, zur Diversifizierung zählen. Überkapazitäten meint z.B. die Anschaffung zusätzlicher Erntetechnik, obwohl bei ›normalem‹ Witterungsverlauf die termingerechte Arbeitserledigung auch mit weniger Technikausstattung möglich wäre. Intertemporaler Risikoausgleich durch Reservenbildung meint einerseits die Schaffung von Lagermöglichkeiten und das Halten von Vorräten, um Ernteprodukte (Betriebsmittel) nicht bei Marktbedingungen verkaufen (kaufen) zu müssen, die aus der Sicht des Landwirts ungünstig sind. Andererseits schließt die Reservenbildung aber auch das Halten von Liquiditätspolstern ein. Umweltsteuerung umfasst schließlich die Bereitstellung von Technologien zur Beeinflussung

der Produktionsumwelt, also bspw. die Anschaffung von Bewässerungsanlagen oder Folienabdeckungen.

Zu den außerbetrieblichen Instrumenten des Managements wetterbedingter Mengenrisiken gehören die extremenschadensbezogenen Versicherungen. Eine weit verbreitete Extremenschadensversicherung ist die Hagelversicherung, bei der der Landwirt bei Hagelschlag einen Schadensausgleich erhält. Die Höhe der Versicherungsleistung basiert auf einer fachlich fundierten Begutachtung des betriebsindividuellen Schadens. Durch den Erwerb von Extremenschadensversicherungen lassen sich ausschließlich Schäden von eindeutig nachweisbaren Witterungskatastrophen (Hagel, Sturm, Starkregen, Frost und/oder Auswinterung) versichern. Angesichts allgemeiner witterungsbedingter Ernteschäden (z.B. aufgrund einer Kombination ungünstiger Witterungsverhältnisse) bleibt der Erfolg im Pflanzenbau aber unsicher, auch wenn der Landwirt eine Versicherung gegen Extremenschadensereignisse abgeschlossen hat.

Ertragsversicherungen versichern dagegen ein bestimmtes betriebliches Ertragsniveau. Der Landwirt erhält eine Versicherungsleistung, wenn der entsprechend des Versicherungsvertrages gemessene betriebliche Durchschnittsertrag der versicherten Feldfrucht den vertraglich festgelegten Normertrag unterschreitet. Dieser Normertrag wird z.B. auf der Grundlage der zurückliegenden betrieblichen Erträge und unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes festgeschrieben. Im Unterschied zu Katastrophenversicherungen sind Schäden unabhängig von ihrer Ursache versichert. Zur Berechnung der Versicherungsleistung ist zusätzlich ein Normpreis festgelegt, mit dem der versicherte Minderertrag multipliziert wird. Erlösversicherungen sind vergleichbar aufgebaut. Sie beziehen allerdings neben dem Mengen- auch das Preisrisiko ein. In der Praxis haben sich Ertrags- und Erlösversicherungen nur dort durchgesetzt, wo sie entsprechend subventioniert wurden.

Aus Sicht des Landwirts besteht die Stärke der bereits angesprochenen marktbasieren Risikomanagementinstrumente darin, dass – abgesehen vom Selbstbehalt<sup>7</sup> – das betriebliche Schadensereignis bzw. das Unterschreiten des vertraglich definierten Normertrags oder -erlöses in jedem Fall abgedeckt ist. Gleichzeitig sind sie auf Seiten der Versicherer aber mit relativ hohen Kosten verbunden. Dies führt zwangsläufig zu hohen Versicherungsprämien, da höhere Kosten grundsätzlich an die Versicherungsnehmer weitergereicht werden. Kostenerhöhend wirken die Begutachtungs- und Regulierungskosten. Zudem ist der Schadensumfang auch bei fachlich fundierter Begutachtung häufig nicht eindeutig festzustellen und es entsteht ein Verhaltensrisiko, das als *Moral Hazard*

---

7 Vgl. World Bank: Production Risk.

bezeichnet wird (2006):<sup>8</sup> In allen Fällen, in denen der Landwirt mit zusätzlichen Mühen und Kosten ohnehin nur das versicherte Einkommensniveau erzielen würde, entsteht kein Anreiz, den Schaden zu mindern. Als Beispiele sind hier die Neubestellung nach Auswinterungsschäden, die gute fachliche Führung von Beständen und Bemühungen zur Erzielung hoher Absatzpreise zu nennen. Zudem ziehen betriebliche Ertragsversicherungen »schlechte Versicherungsrisiken« an. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von *adverser Selektion*. Für Landwirte mit hohen Produktionsrisiken, bei denen es zu starken Schwankungen der Erträge und Erlöse kommt, sind solche Versicherungen besonders attraktiv. Schließlich können sie relativ hohe Versicherungsleistungen erwarten. Diese müssen dann bei undifferenzierter Preisgestaltung über erhöhte Prämien von den Landwirten getragen werden, die über die Jahre ein relativ stabiles Einkommen haben.

## **Indexbasierte Versicherungen und alternative Risikotransferinstrumente**

Zwei der oben beschriebenen Problembereiche traditioneller Ertragsversicherungen in der Landwirtschaft, nämlich *Moral Hazard* und hohe Kosten der Schadensfeststellung, lassen sich durch sogenannte indexbasierte Versicherungsprodukte umgehen.<sup>9</sup> Charakteristisch für diese Produkte ist, dass sich die Kompensationszahlung nicht am tatsächlich eingetretenen Schaden beim Produzenten bemisst, sondern von dem Wert eines vorab definierten Index abhängt. Dabei sollte der Index so definiert werden, dass er möglichst hoch mit dem tatsächlichen Schaden korreliert. Als Indices kommen zum Beispiel der Durchschnittsertrag oder die durchschnittliche Tiersterberate in einer Erzeugerregion in Frage. Da landwirtschaftliche Erträge stark durch Witterungseinflüsse bestimmt werden, liegt es auch nahe, wetterbezogene Indices zu wählen, beispielsweise die Niederschlagsmenge, die an einem bestimmten Ort in der Vegetationsperiode fällt, oder die Zahl der Frosttage. Derartige Versicherungsverträge werden auch als Wetterderivate bezeichnet, da sie Eigenschaften von Finanzderivaten (z.B. *Optionen* oder *Futures*) aufweisen. Die Wirkungsweise eines Wetterderivats ist beispielhaft in Abb. 1 dargestellt.

---

8 Vgl. auch Breustedt und Larson: Mutual Crop Insurance.

9 Skees/Barnett: Microfinance.

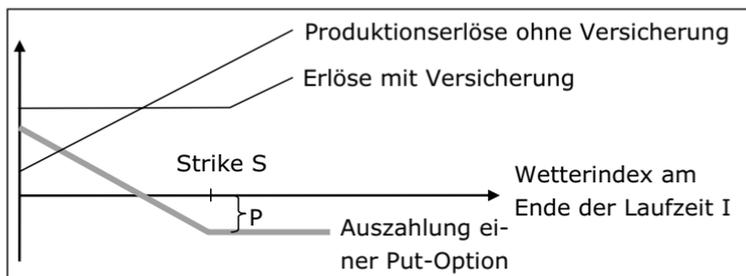


Abb. 1: Payoff-Diagramm eines Wetterderivats (Put-Option)

Der Versicherungsnehmer geht davon aus, dass sich sein Ertrag – und damit auch sein Erlös – verringert, wenn die Niederschlagssumme  $I$  unter einen kritischen Wert  $S$  fällt. Er kauft deswegen eine Versicherung zum Preis  $P$ , die ihm eine Zahlung  $\max(0, S-I) \cdot V$  gewährt. Dabei bezeichnet  $V$  den sogenannten *Tick Value*, der den an einer Referenzwetterstation physisch gemessenen Indexwert in einen monetären Wert umwandelt. Im Idealfall kompensiert die Zahlung des Wetterderivats genau den Erlösrückgang aus der Produktion, so dass die Gesamterlöse des Produzenten konstant bleiben. Durch die variable Definition des zugrunde gelegten Wetterindex, die Höhe des *Strike Levels* und des *Tick Values* kann das Wetterderivat flexibel an unterschiedliche Produktionsbedingungen und Wetterrisiken angepasst werden.

Ein großer Vorteil dieser Versicherungsprodukte liegt in der einfachen, transparenten und nicht manipulierbaren Bestimmung der Kompensationszahlungen. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch diese Kontrakte die finanziellen Folgen von Ertragsschwankungen vollständig ausgeglichen werden können. Vielmehr wird in aller Regel ein mehr oder weniger großes Restrisiko beim Produzenten (Landwirt) verbleiben, das als Basisrisiko bezeichnet wird.

Das Basisrisiko hat bei Wetterderivaten zwei mögliche Ursachen: Zum einen ist es praktisch unmöglich, Wetterindices zu finden, die vollständig mit der Höhe landwirtschaftlicher Erträge korreliert sind, denn Erträge hängen neben der Niederschlagsmenge auch von deren zeitlicher Verteilung, der Temperatur, der Luftfeuchtigkeit und noch von einer Vielzahl anderer Faktoren ab, die schwer in einem einfach konstruierten Index zu erfassen sind. Zum anderen können am Produktionsort andere Wetterbedingungen herrschen als an der Referenzwetterstation, deren Messwerte für die Bestimmung der Kompensationszahlungen maßgeblich sind. Diese Abweichung ist Ursache des geografischen Basisrisikos.

Abb. 2 illustriert die Höhe des geografischen Basisrisikos am Beispiel der Niederschlagsmenge in Brandenburg in Abhängigkeit von der Entfernung zwischen Produktionsort und Messstation.

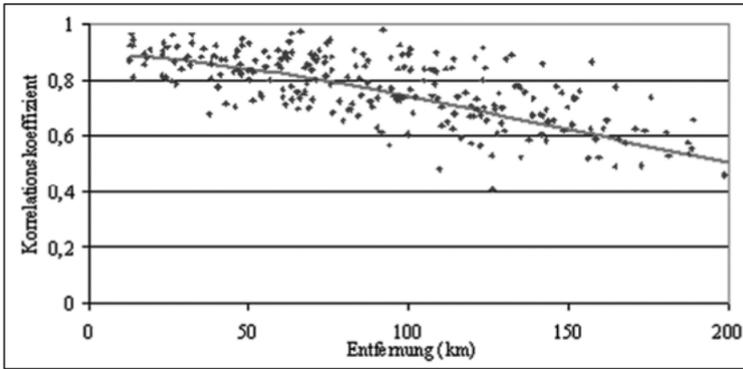


Abb. 2: Dekorrelationsfunktion (Regendefizitindex in Brandenburg)<sup>10</sup>

Das Vorhandensein des Basisrisikos, insbesondere bei Wetterderivaten, reduziert deren Hedgingeffektivität, das heißt die Fähigkeit, die Erlösschwankungen beim versicherten Produzenten zu stabilisieren. Ein weiteres, zumindest aus theoretischer Sicht relevantes Problem im Umgang mit Wetterderivaten liegt in deren Bepreisung. Zunächst müssen statistische Modelle entwickelt werden, aus denen sich die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Wetterindices ableiten lassen. Dies ist angesichts des Klimawandels nicht trivial. Doch selbst bei Vorliegen solcher statistischen Modelle ist die Bewertung von Wetterderivaten schwierig, da sich Preismodelle für Finanzderivate nicht ohne weiteres übertragen lassen. Der Grund liegt in der Nicht-Handelbarkeit des Wetters.<sup>11</sup>

Das mehr oder weniger hohe Basisrisiko von indexbasierten Versicherungen im Allgemeinen und von Wetterderivaten im Besonderen schränken deren Verwendung als Absicherungsinstrumente für landwirtschaftliche Produzenten ein. Sie können aber auch dazu dienen, um ein weiteres Problem traditioneller Versicherungslösungen in der Landwirtschaft zu lösen, und zwar das systemische Risiko, das aus Sicht der Versicherungsanbieter besteht. Ein Versicherungsprodukt kann nur dann zu akzeptablen Kosten angeboten werden, wenn die Einzelrisiken unabhängig voneinander oder zumindest nur schwach miteinander korreliert

10 Odening/Mußhoff/Xu: Rainfall Derivatives.

11 Möglichkeiten der Bewertung von Wetterderivaten beschreiben Xu/Odening/Mußhoff: Indifference Pricing.

sind. Diese Voraussetzung trifft aber, wie bereits erwähnt, für bestimmte Wetterereignisse wie Dürre- oder Frostschäden nicht zu. Üblicherweise sichern sich Primäranbieter von Versicherungen über Rückversicherungen oder rückversicherungsähnliche Institutionen, wie z.B. Versicherungspools, gegen hohe Zahlungsverpflichtungen ab, die aus systemischen Risiken erwachsen können. Derartige Absicherungsstrategien sind aber nicht immer effizient. Zum einen kann es zu Moral-Hazard-Verhalten von Erstversicherungen kommen, zum Beispiel in Gestalt großzügiger Schadensabwicklung. Zum anderen können katastrophale Schäden selbst Rückversicherer vor finanzielle Probleme stellen. Beides führt zu Kosten, die sich in erhöhten Versicherungsprämien niederschlagen, wodurch die Attraktivität aus Sicht potenzieller Versicherungsnehmer vermindert wird. Hier können wiederum indexbasierte Risikotransferprodukte Abhilfe schaffen, z.B. sogenannte Katastrophenanleihen (*CAT Bonds*). *CAT Bonds* werden von Versicherungsunternehmen oder eigens dafür gegründeten Zweckgesellschaften am Kapitalmarkt platziert und versprechen Investoren im Nicht-Schadensfall eine überdurchschnittliche Rendite. Tritt ein vorab definiertes Ereignis ein, das durch eine bestimmte Schadenshöhe oder einen Wetterindex definiert sein kann, verringern sich die Zahlungsverpflichtungen des Emittenten gegenüber den Käufern des Bonds. Auf diese Weise partizipieren Kapitalmarktinvestoren an dem Katastrophenrisiko.

## **Erfahrungen mit indexbasierten Versicherungen und alternativen Risikotransferinstrumenten**

In den vergangenen Jahren sind in verschiedenen Niedrigeinkommensländern, vornehmlich in Afrika und Asien, Pilotstudien zur Einführung alternativer Risikotransferinstrumente durchgeführt worden, von denen einige beispielhaft vorgestellt werden sollen.<sup>12</sup>

Als ein erfolgreiches Beispiel gilt die Einführung niederschlagsbezogener Versicherungsprodukte für Bauern in Indien. Sowohl Trockenheit als auch Starkregen gefährden die landwirtschaftlichen Erträge in diesem Land. Im Jahr 2004 hat die Weltbank in Zusammenarbeit mit dem Mikrofinanzinstitut BASIX und dem Versicherungsunternehmen ICICI Lombard ein zunächst relativ kleines Versicherungsprogramm für Erdnuss- und Kastorbohnenproduzenten aufgelegt, die besonders von Trockenheitsschäden betroffen sind. Auf der Basis eines Pflanzenwachs-

---

12 Eine Beschreibung weiterer Pilotprojekte findet sich in Skees/Barnett: *Microfinance*; sowie in Dischel: *Climate Risk*.

tumsmodells wurden für verschiedene Phasen der Vegetationsperiode Niederschlagsindices und Schwellenwerte für Kompensationszahlungen in der Weise bestimmt, dass das Basisrisiko gering ist. Die maximale Entfernung zwischen Produktionsort und Wetterstation betrug 20 Kilometer. Für die Berechnung der Prämien wurden historische Wetterdaten der letzten 25 Jahre herangezogen. Im Zeitablauf wurde das Angebot an Versicherungsprodukten erweitert, und im Jahr 2005 haben schätzungsweise 250.000 Bauern eine Wetterversicherung abgeschlossen. Als ein wichtiger Erfolgsfaktor für diese Verbreitung ist die Distribution der Kontrakte über das enge Filialnetz des Mikrofinanzierers BASIX zu sehen. Dabei wurde die Gewährung von Krediten für die Finanzierung von Saatgut und Dünger verknüpft mit einer Wetterversicherung. Die hohe Nachfrage hat das Interesse weiterer Versicherungsanbieter ausgelöst, sich in dem Markt für Wetterversicherungen zu engagieren. Derzeitige Bemühungen gehen dahin, den Abschluss von Kontrakten und die Festlegung von Kompensationszahlungen stärker zu automatisieren sowie das Netz von Wetterstationen dichter zu staffeln.

In der Mongolei hängt die Landwirtschaft überwiegend von der Tierhaltung ab und steuert etwa 20 % zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die in Nomadenwirtschaft gehaltenen Tierbestände sind dabei hohen Mortalitätsrisiken ausgesetzt, die eng mit Wetterereignissen verknüpft sind. Nach trockenen Sommern, die die Futtergrundlage reduzieren, gefolgt von strengen Wintern, sinken die Tierbestände zum Teil drastisch. So wurden beispielsweise im Jahr 2002 Verluste von 3 Millionen Tiere (etwa 12 % des Gesamtbestandes) verzeichnet. Im Jahr 2005 hat die mongolische Regierung in Zusammenarbeit mit Versicherungsunternehmen und der Weltbank ein indexbasiertes Versicherungsprodukt für Tierhalter entwickelt. Dabei wird das Gesamtrisiko in drei Schichten unterteilt: Geringe Verluste von weniger als 7 % werden von den Tierhaltern selbst getragen. Für Verluste zwischen 7 und 30 % treten privatwirtschaftliche Versicherungen ein. Extreme Verluste, die 30 % überschreiten, werden von der Regierung gedeckt. Dabei richten sich die Versicherungszahlungen nicht nach den individuellen Verlusten einzelner Tierhalter, die aufgrund der topographischen Gegebenheiten praktisch nur sehr schwer zu ermitteln sind, sondern an die geschätzte durchschnittliche Mortalität in einer Region von der Größe eines Bezirks.

Indexbasierte Risikotransferinstrumente können auch zur Absicherung humanitärer Hilfsprojekte verwendet werden. So hat die Welthungerhilfe (*World Food Program*) im Jahr 2006 ein Wetterderivat von der AXA Rückversicherung gekauft, um die ländliche Bevölkerung in Äthiopien im Fall einer extremen Dürre finanziell zu unterstützen und mit Nahrungsmitteln versorgen zu können. In der Vergangenheit hatten Dür-

ren in diesem Land immer wieder zu Hungerkatastrophen geführt, denen Hunderttausende Menschen zum Opfer gefallen sind. Gegen eine jährliche Prämie von 772.000 Euro, die durch eine internationale Gebergemeinschaft finanziert wird, gewährt die Versicherung bis zu 5,8 Millionen Euro Versicherungsleistung. Die Bestimmung der Versicherungsleistung basiert auf einem Niederschlagsindex, der im Zeitraum zwischen März und Oktober an 26 verschiedenen Wetterstationen gemessen wird. Ein großer Vorteil dieser Risikoabsicherung liegt in der schnellen Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel im Katastrophenfall. Während im Rahmen klassischer Hilfsprogramme zunächst Spendenmittel akquiriert werden müssen, sind die Auszahlungen aus dem Wetterderivat sofort verfügbar. Damit kann eine zeitnahe Beschaffung von Lebensmitteln oder Medikamenten gewährleistet werden, die für den Erfolg von Hilfsprogrammen wesentlich ist.

Auf der Basis der vorliegenden Erfahrungen lässt sich eine Reihe von Erfolgsfaktoren für die Einführung indexbasierter Risikotransferinstrumente im Agrarsektor von Niedrigeinkommensländern identifizieren. Letztlich muss sowohl für potenzielle Nachfrager als für auch potenzielle Anbieter ein Nutzen erkennbar sein, damit sich ein Markt für diese Produkte entwickeln kann. Aus Käufersicht sind Höhe und Transparenz der Prämien wichtig, die nicht zu stark von der ›fairen Prämie‹, also vom Durchschnittswert der Schäden, abweichen sollten. Daneben spielen die *Hedging*effektivität und die schnelle Auszahlung der Kompensationszahlungen eine Rolle. Weiterhin wird die Nachfrage nach indexbasierten Risikotransferprodukten von der Verfügbarkeit anderer Versicherungsinstrumente abhängig sein. Wenn also keine klassischen Instrumente als Alternative zur Verfügung stehen, dann wird die Nachfrage nach Indexversicherungen c.p. höher sein. Aus Sicht der Versicherungsunternehmen sind neben einem ausreichenden Marktpotenzial geringe Entwicklungskosten für das Produkt wichtig. Dazu muss es möglich sein, den tatsächlichen Schaden durch einen einfach konstruierten (Wetter-)Index relativ genau zu beschreiben. Die Schätzung statistisch signifikanter Schadensverteilungen setzt genügend lange Zeitreihen von Wetter- und Ertragsdaten voraus, was insbesondere für Entwicklungsländer nicht immer der Fall ist. Weiterhin dürfen die Kosten der Vermarktung und der Administration nicht zu hoch sein, und schließlich müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere Vertragsrecht und Haftungsrecht, für die Einführung dieser neuen Versicherungsinstrumente gegeben sein. Ein einfacher Index ist auch von Bedeutung, um die Funktionsweise des Versicherungsprodukts den potenziellen Nutzern leichter kommunizieren zu können.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Theoretische Überlegungen und erste praktische Erfahrungen zeigen, dass alternative Risikotransferinstrumente in Gestalt von indexbasierten Versicherungen, Wetterderivaten und CAT Bonds eine Möglichkeit bieten, wetterbedingte Risiken in Niedrigeinkommensländern, und damit einen wesentlichen Faktor für das Bestehen von Armut, zu beeinflussen und das bestehende Spektrum klassischer Risikomanagementinstrumente zu erweitern. Gleichzeitig wird aber angesichts der angesprochenen inhärenten Probleme deutlich, dass sie sich nicht als Patentlösung für die Absicherung gegen Ertragsrisiken in der Landwirtschaft eignen. Es ist daher von einer differenzierten Anwendung dieser Instrumente auszugehen. In diesem Zusammenhang schlagen Odening et al.<sup>13</sup> ein Screening-Verfahren vor, das sich an den in Tabelle 3 aufgeführten Indikatoren orientiert. Dabei werden die Bedeutung und die Struktur des Agrarsektors, der Entwicklungsstand des Finanz- und Versicherungssektors, die Variabilität des Wetters und der landwirtschaftlichen Erträge sowie die Verfügbarkeit von Daten und die institutionellen Rahmenbedingungen erfasst.

Aspekt	Indikator	Erklärung
Bedeutung der Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Landwirtschaft am BIP</li> <li>• Wert der landwirtschaftlichen Produktion</li> <li>• Anteil landwirtschaftlicher Arbeitskräfte</li> </ul>	Was steht auf dem Spiel?
Struktur der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Produktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe</li> <li>• Anzahl der gewerblichen Agrarbetriebe</li> <li>• Durchschnittliche Betriebsgröße und -verteilung</li> <li>• Umfang und Wert der 3 wichtigsten Produkte</li> <li>• Kapitalbesatz und Verschuldungsgrad</li> <li>• Subventionsanteil am Betriebs-einkommen</li> </ul>	Größe und Fragmentierung auf der Nachfrageseite; Identifikation der wichtigsten Produkte; Diversifikationspotenzial
Ertragsrisiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchschnitt und Volatilität der Hektarerträge der 3 wichtigsten Produkte basierend auf Zeitreihen (min. 10 Jahre) von regional disaggregierten Erntedaten</li> </ul>	Abschätzung des Mengenrisikos

13 Odening et al.: Index-based Insurance.

Wetterrisiken		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchschnitt und Volatilität der Niederschläge (jährlich oder während der Hauptvegetationsperiode) basierend auf Zeitreihen (min. 10 Jahre)</li> </ul>	Abschätzung des Wetterrisikos
Räumliche Heterogenität des Wetters		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der (Mikro-)Klimazonen</li> </ul>	Einschätzung des geographischen Basisrisikos
Daten	Erträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produkte</li> <li>• Regionales Niveau (Land, Staat, Region)</li> <li>• Länge der Zeitreihen</li> </ul>	Informationsbasis für die Gestaltung von Indices
	Wetter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Typ der Wetterdaten</li> <li>• Länge der Zeitreihen</li> <li>• Anzahl der Wetterstationen</li> </ul>	
Finanzsektor und Versicherungssektor		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Banken / Filialen</li> <li>• Verhältnis von Geldangebot zu BIP</li> <li>• Anzahl der (Rück-)Versicherer</li> <li>• Versicherter Anteil des BIP</li> <li>• Existierende Versicherungsprogramme für die Landwirtschaft</li> <li>• Vorliegen von (landwirtschaftlichem) Versicherungs- und Insolvenzrecht</li> </ul>	Potenzielles Interesse an indexbasierten Wetterversicherungen; Infrastruktur und Entwicklung des Finanz- und Versicherungssektors

Tab. 3: Indikatoren zur Abschätzung des Anwendungspotenzials indexbasierter Wetterversicherungen

Die Einführung alternativer Risikotransferinstrumente kann in verschiedener Weise durch staatliche oder zwischenstaatliche Institutionen, wie z.B. die Weltbank oder die FAO, unterstützt werden. Dabei gehen die Maßnahmen über die Gewährung von Prämienzuschüssen und die Abdeckung katastrophaler Risiken hinaus. Neben der bereits angesprochenen Schaffung eines zuverlässigen rechtlichen Rahmens betrifft dies die Verbesserung der Infrastruktur für die Bereitstellung der benötigten Daten sowie Hilfe und Wissenstransfer bei der Entwicklung geeigneter Indices und dem optimalen Kontraktdesign. Darüber hinaus setzt der Umgang mit indexbasierten Versicherungen bei den Anwendern Kenntnisse voraus, die durch entsprechende Ausbildung und didaktische Anstrengungen erst entwickelt werden müssen. Schließlich hat sich die Kommunikation zwischen allen an der Produktentwicklung, -einführung und -nutzung beteiligten Interessengruppen als besonders wichtig erwiesen. Dazu zählen Versicherer, Rückversicherer, Landwirte, Vertreter aus Regierung und Verwaltung sowie Wissenschaftler. Die Schaffung einer Plattform für den Dialog zwischen diesen Gruppen ist daher eine ganz wesentliche Aufgabe.

## Literatur

- Barnett, Barry J./Barrett, Cristopher B./Skees, Jerry R.: Poverty Traps and Index-based Risk Transfer Products, in: *World Development* 36 (2008), S. 1766-1785.
- Breustedt, Gunnar/Larson, Donald F.: Mutual Crop Insurance and Moral Hazard: The Case of Mexican Fondos, in: *GeWiSoLa-Tagungsband* 41 (2006), S. 195-204.
- Dischel, Robert (Hg.): *Climate Risk and the Weather Market*, London: Risk Books 2002.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): *More people than ever are victims of hunger*, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf) (2009).
- Hess, Ulrich/Syropa, Joanna: Weather-based Insurance in Southern Africa. The Case of Malawi, in: *Agriculture and Rural Development Discussion Paper* 13 (2005), The World Bank.
- Lokuge, Buddhima/Phelan, Kevin: Failing the Most Vulnerable: The Limited Impact of Food Aid on Global Malnutrition, in: *Bread for the World Institute: Hunger 2009*.
- *Hunger 2009. Global Development: Charting a New Course*. 19th Annual Report on the State of World Hunger: 46-49. [http://www.hungerreport.org/2009/assets/HungerReport\\_noMDGAnnex.pdf](http://www.hungerreport.org/2009/assets/HungerReport_noMDGAnnex.pdf) (2009).
- Odening, Martin/Mußhoff, Oliver/Shynkarenko, Roman/Angelucci, Federica: *Index-based Insurance in Agriculture: A suitable Production Risk Management Tool for ECA? Final Report on behalf of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, Miemo 2008.
- Odening, Martin/Mußhoff, Oliver/Xu, Wei: Analysis of Rainfall Derivatives Using Daily Precipitation Models: Opportunities and Pitfalls, in: *Agricultural Finance Review* 67/1 (2007), S. 135-156.
- Rosenzweig, Cynthia/Tubiello, Francesco N./Goldberg, Richard/Mills, Evan/Bloomfield, Janine: Increased crop damage in the US from excess precipitation under climate change, in: *Global Environmental Change* 12 (2002), S. 197-202.
- Skees, Jerry R./Barnett, Barry J.: Enhancing Microfinance Using Index-Based Risk-Transfer Products, in: *Agricultural Finance Review* 66/2 (2006), S. 235-250.
- Varangis, Panos/Skees, Jerry R./Barnett, Barry J.: Weather Indexes for Developing Countries, in: Dischel, Robert (Hg.): *Climate Risk and the Weather Market*, London: Risk Books 2002.

- World Bank: *Managing Agricultural Production Risk. Innovations in Developing Countries*, Washington D.C. 2005.
- Xu, Wei/Odening, Martin/Mußhoff, Oliver: Indifference Pricing of Weather Derivatives, in: *American Journal of Agricultural Economics* 90/4 (2008), S. 979-993.



## **Autorinnen und Autoren**

**Wolfgang Bonß** (geb. 1952) – lehrt Soziologie an der Universität der Bundeswehr, München. Forschungsschwerpunkte: Risiko und Sicherheit, Modernisierung der Moderne, Arbeit und Arbeitslosigkeit, Wissen und Wissensverwendung.

**Matthias Bohlender** (geb. 1964) – ist Professor für Politische Theorie am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück. Forschungsschwerpunkte: Geschichte des Regierungdenkens, Diskursanalyse und Sprachpolitik, Genealogien des Sozialen.

**Michael Carius** (geb. 1961) – wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Semantische Grundlagen der Ontologie, philosophische Theorien politischer, sozialer und ökonomischer Ordnung.

**Marion Dreyer** (geb. 1964) – ist stellvertretende wissenschaftliche Direktorin der gemeinnützigen Forschungsgesellschaft *DIALOGIK*. Forschungsschwerpunkte: Risk Governance mit Fokus auf das Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik, Partizipation und Umgang mit Ungewissheit.

**Leon Hempel** (geb. 1970) – Leiter des *Human Technology Lab* und der Sozialwissenschaftlichen Sicherheitsforschung am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Technologieentwicklung; Sicherheitspolitik; Datenschutz und Privatheit, Sicherheitsempfinden und gesellschaftliche Konstruktionen von Sicherheit im historischen Vergleich.

**Heike Krieger** (geb. 1968) – lehrt Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Freien Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Allgemeines Völkerrecht, Internationales Sicherheitsrecht, Menschenrechtsschutz, Verfassungsrechtsvergleichung.

**Sabine Meurer** (geb. 1977) – ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Herfried Münkler** (geb. 1951) – lehrt Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsschwerpunkte: Politische Theorie und Ideengeschichte, politische Kulturforschung, Theorie und Geschichte des Krieges.

**Oliver Mußhoff** (geb. 1976) – lehrt Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Georg-August Universität Göttingen. Forschungsschwerpunkte: Investition und Finanzierung, Risikomanagement im Agribusiness, Unternehmerverhalten

**Martin Odening** (geb. 1959) – lehrt Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsschwerpunkte: Risikomanagement im Agribusiness, Agrarstrukturwandel, Effizienz- und Produktivitätsmessung

**Ortwin Renn** (geb. 1951) – lehrt Umwelt- und Techniksoziologie an der Universität Stuttgart. Forschungsschwerpunkte: Risk Governance, politische Partizipation, Technikfolgenabschätzung, Wissenschaftskommunikation

**Friedbert W. Rüb** (geb. 1953) – lehrt Politische Soziologie und Sozialpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsschwerpunkte: Demokratisierungsprozesse, insb. in Mittel- und Osteuropa, Sozialpolitik, Regierungs- und Policy-Analyse.

**Ulrich Schneckener** (geb. 1968) – Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Osnabrück, bis 2009 Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Forschungsschwerpunkte: Globales Regieren und Weltordnungspolitik, internationale Sicherheitspolitik sowie Friedens- und Konfliktforschung.

**Georg Vobruba** (geb. 1948) – lehrt Soziologie an der Universität Leipzig. Forschungsschwerpunkte: Soziologie der Arbeit und der sozialen Sicherheit, Europasozilogie, soziologische Gesellschaftstheorie.

**Harald Welzer** (geb. 1958) – ist Direktor des *Center for Interdisciplinary Memory Research* am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) und Forschungsprofessor für Sozialpsychologie an der Universität Witten-Herdecke. Forschungsschwerpunkte: Erinnerungs- und Tradierungsforschung, Sozialpsychologie von Massengewalt.

**Niels Werber** (geb. 1965) – lehrt Neuere deutsche Literaturwissenschaften an der Universität Siegen. Forschungsschwerpunkte: Soziale Insekten, Selbstbeschreibungsformeln der Gesellschaft, Literatur und ihre Medien, Geopolitik der Literatur.

**Christine Windbichler** (geb. 1950) – lehrt Wirtschaftsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsschwerpunkte: Unternehmensverfassung (Corporate Governance); Verhältnis von Kapital, Arbeit und Management; Rechtsvergleichung; Rechnungslegung.

# Sozialtheorie



ULRICH BRÖCKLING,  
ROBERT FEUSTEL (HG.)  
**Das Politische denken**  
Zeitgenössische Positionen

Januar 2010, 340 Seiten, kart., 25,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1160-1



MARKUS GAMPER,  
LINDA RESCHKE (HG.)  
**Knoten und Kanten**  
Soziale Netzwerkanalyse in Wirtschafts-  
und Migrationsforschung

September 2010, ca. 280 Seiten, kart., ca. 29,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1311-7



KARIN KAUELKA,  
GERHARD KILGER (HG.)  
**Die Arbeitswelt von morgen**  
Wie wollen wir leben und arbeiten?

September 2010, ca. 234 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 19,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1423-7

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)

# Sozialtheorie



STEPHAN LORENZ (HG.)

## **TafelGesellschaft**

Zum neuen Umgang mit Überfluss und Ausgrenzung

August 2010, ca. 206 Seiten, kart., ca. 20,80 €, ISBN 978-3-8376-1504-3

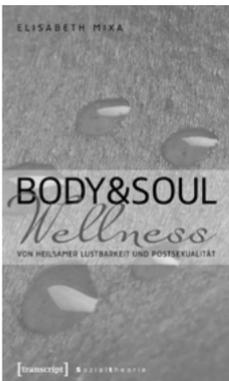


MAX MILLER

## **Sozialtheorie**

Eine Kritik aktueller Theorieparadigmen. Gesammelte Aufsätze

Dezember 2010, ca. 300 Seiten, kart., ca. 27,80 €, ISBN 978-3-89942-703-5



ELISABETH MIXA

## **Body & Soul**

Wellness: von heilsamer Lustbarkeit und Postsexualität

Dezember 2010, ca. 250 Seiten, kart., zahlr. Abb., ca. 24,80 €, ISBN 978-3-8376-1154-0

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Sozialtheorie

ROSWITHA BRECKNER

## **Sozialtheorie des Bildes**

Zur interpretativen Analyse von Bildern und Fotografien

Oktober 2010, ca. 386 Seiten, kart., zahlr. z.T. farb. Abb., ca. 33,80 €, ISBN 978-3-8376-1282-0

HANNELORE BUBLITZ

## **Im Beichtstuhl der Medien**

Die Produktion des Selbst im öffentlichen Bekenntnis

März 2010, 240 Seiten, kart., 25,80 €, ISBN 978-3-8376-1371-1

MICHAEL BUSCH, JAN JESKOW, RÜDIGER STUTZ (HG.)

## **Zwischen Prekarisierung und Protest**

Die Lebenslagen und Generationsbilder von Jugendlichen in Ost und West

Januar 2010, 496 Seiten, kart., 29,80 €, ISBN 978-3-8376-1203-5

PRADEEP CHAKKARATH,

DORIS WEIDEMANN (HG.)

## **Kulturpsychologische Gegenwartsdagnosen**

Bestandsaufnahmen zu Wissenschaft und Gesellschaft

Oktober 2010, ca. 226 Seiten, kart., ca. 25,80 €, ISBN 978-3-8376-1500-5

JÜRGEN HOWALDT,

MICHAEL SCHWARZ

## **»Soziale Innovation« im Fokus**

Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzepts

August 2010, 152 Seiten, kart., ca. 19,80 €, ISBN 978-3-8376-1535-7

MATTHIAS KLEMM

## **Das Handeln der Systeme**

Soziologie jenseits des Schismas von Handlungs- und Systemtheorie

Oktober 2010, ca. 250 Seiten, kart., ca. 29,80 €, ISBN 978-3-8376-1569-2

CAROLIN KOLLEWE,

ELMAR SCHENKEL (HG.)

## **Alter: unbekannt**

Über die Vielfalt des Älterwerdens. Internationale Perspektiven

Januar 2011, ca. 280 Seiten, kart., zahlr. Abb., 29,80 €, ISBN 978-3-8376-1506-7

SOPHIE-THÉRÈSE KREMPL

## **Paradoxien der Arbeit**

oder: Sinn und Zweck des Subjekts im Kapitalismus

September 2010, ca. 330 Seiten, kart., zahlr. z.T. farb. Abb., ca. 32,80 €, ISBN 978-3-8376-1492-3

HERFRIED MÜNKLER,

MATTHIAS BOHLENDER,

SABINE MEURER (HG.)

## **Sicherheit und Risiko**

Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert

März 2010, 266 Seiten, kart., zahlr. Abb., 26,80 €, ISBN 978-3-8376-1229-5

JAN-FELIX SCHRAPE

## **Neue Demokratie im Netz?**

Eine Kritik an den Visionen der Informationsgesellschaft

Oktober 2010, ca. 268 Seiten, kart., zahlr. Abb., ca. 28,80 €, ISBN 978-3-8376-1533-3

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**