



Kongress 2016 · Magdeburg

**Gutachten  
für den 21. Deutschen Präventionstag  
am 6./7. Juni 2016 in Magdeburg**

**Prävention und Freiheit  
Zur Notwendigkeit eines Ethik-Diskurses**

**Regina Ammicht Quinn**

mit

**Andreas Baur-Ahrens**

**Peter Bescherer**

**Friedrich Gabel**

**Jessica Heesen**

**Marco Krüger**

**Matthias Leese**

**Tobias Matzner**

EBERHARD KARLS  
UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN



INTERNATIONALES ZENTRUM FÜR  
ETHIK IN DEN WISSENSCHAFTEN (IZEW)

**Tübingen 2016**

## Inhaltsverzeichnis

### Vorbemerkung

1. Was will, kann und darf Ethik? .....	7
2. Sicherheitsbegriff und Prävention: Über die Zähmung der Zukunft .....	32
3. Prävention, Freiheit und Demokratie .....	49
4. Einzelfallstudien zu ethischen Fragen der Prävention.....	63
a. Videoüberwachung als Instrument der Prävention.....	63
b. Gewaltprävention im Fußball .....	76
c. Bürgerbeteiligung und Prävention .....	90
d. Sicherheit und Gerechtigkeit: Kriminalprävention vor dem Hintergrund des Anstiegs der Zahl von Asylbewerber_innen im Jahr 2015 .....	100
e. Was auf uns zukommt: Prävention im IT-Kontext.....	113
5. Ethik der Prävention .....	126

## Vorbemerkung

---

*Regina Ammicht Quinn*

### **Sicher ist, dass nichts sicher ist.**

Er muss, so steht es vor gut 100 Jahren im Abschlusszeugnis seiner Schule, ein „Schulrüpel ersten Ranges“ (Bangert 2008) gewesen sein. Lange Jahre ist er zur See gefahren, hat, oft aus größter Not, alles beruflich ausprobiert, was ihm in den Weg kam: Er war, und das ist nur eine kleine Auswahl, Lehrling in einer Dachpappenfirma, sagte als Wahrsagerin verkleidet Prostituierten die Zukunft voraus, war Schaufensterdekorateur, wurde nach dem ersten von ihm (unorthodox) dekorierten Schaufenster wieder entlassen und ordnete als Privatbibliothekar des Grafen Paul Yorck von Wartenburg den Nachlass Diltheys. Vor allem aber war er Maler, Kabarettist und Schriftsteller, 51-jährig in Berlin gestorben, nachdem die eben an die Macht gekommenen Nazis ihm ein Auftrittsverbot erteilt und seine Bücher verbrannt hatten: Joachim Ringelnatz.

„Sicher ist, dass nichts sicher ist“ – dieser Aphorismus ist von ihm überliefert, und wenn er tatsächlich von ihm stammt, dann gehört auch der zweite Teil des Satzes dazu:

### **Selbst das nicht.**

Er hat ein unruhiges, unordentliches Leben geführt in einer unruhigen, unordentlichen Zeit, und weder die Wohnung noch das Auftrittshonorar waren jemals ‚sicher‘. So verbietet er sich selbst jedes Denken in Sicherheitskategorien – auch die proklamierte Unsicherheit ist nicht sicher.

Heute denken wir anders über Sicherheit.

Das ist nicht nur ein Unterschied zwischen Kunst und Politik, Ironie und Technikentwicklung; es ist auch Ausdruck unseres eigenen Sicherheitsparadoxes (z.B. Evers/Nowotny 1987): Angetrieben durch Unsicherheit entwickelt sich ein Gemeinwesen auf Sicherheit hin. Je geordneter das Leben und je sicherer die Gesellschaft, desto schwieriger ist Unsicherheit – auch als Rest-Unsicherheit – zu ertragen. Wir heute verbieten uns nicht das Denken in Sicherheitskategorien, sondern wir üben es.

Dabei erleben wir das Fraglichwerden eines Grundbedürfnisses, das, beispielsweise für den amerikanischen Psychologen des letzten Jahrhunderts Abraham Maslow, direkt

nach den Fundamentalbedürfnissen wie Atmung, Schlaf und Nahrung kommt. (vgl. Maslow 1954)

„Entsicherung“ ist für Wilhelm Heitmeyer in der letzten Folge seiner Langzeitstudie über „Deutsche Zustände“ eines der prägenden Symptome des Jahrzehnts 2002-2012 (Heitmeyer 2012). „Entsicherung“ heißt nicht notwendig der Verlust an objektivierter Sicherheit, wohl aber ein Verlust an Vertrauen. Signalereignisse wie der 11. September, die Einführung von Hartz IV, die Finanzmarkt- und Schuldenkrise, aber auch gefühlte Zustände wie Kontrollverlust, Beschleunigung und kulturelle/politische Richtungslosigkeit führen, so Heitmeyer, zu dieser „Entsicherung“.

Weltweit sind heute mehr als 60 Millionen Menschen auf der Flucht, mehr als die Hälfte davon als Vertriebene innerhalb ihres Heimatlandes. Diese massive Unsicherheit, die Menschen treibt, wird in den Aufnahmeländern des Nordens wiederum als Verunsicherung wahrgenommen. Geflüchtete, die in der erhofften Sicherheit mit neuen Unsicherheiten konfrontiert sind, (neue) Akteur\_innen im rechten politischen Spektrum, eine grundlegende Verschiebung der politischen Landschaft und neue „Signalereignisse“ wie die Anschläge in Paris verstärken und verändern die „Entsicherung“.

Sicherheit wird zum gesellschaftlichen Auftrag, zu einem manchmal regressiven Sehnsuchtsbegriff und zugleich zu einem unlösbaren Problem: Welche Sicherheit? Wie viel Sicherheit? Sicherheit für wen? Sicherheit vor wem?

Dieses Gutachten wird die vielfältigen Fragen nach Sicherheit und Prävention in den Kontext der Ethik stellen. Diese Perspektive fragt nach Werten, Prinzipien und Normen, die einem Sicherheitshandeln, aber auch einem Sicherheitsgefühl zugrunde liegen und aus ihm folgen. Damit wird eine breite kulturelle Praxis abgebildet, auf ihre historischen Grundlagen hin befragt und im Konkreten ‚gutes‘ Sicherheitshandeln als Zielvorstellung etabliert.

Das Gutachten wird im Folgenden zunächst in drei Texten die Grundlagen ausbuchstabieren. In einem ersten Schritt geht es um die Fragen, Narrative, die Probleme und Lösungsansätze, die für eine Ethik der Sicherheit wichtig werden (1). Der zweite Schritt befasst sich mit Fragen von Sicherheit und Prävention: Wie wird (Un)Sicherheit sozial konstruiert? Wie funktioniert Sicherheit als Regierungshandeln? Und welche Konsequenzen ergeben sich für Prävention? (2) Der dritte Schritt erarbeitet

das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit und dessen Verankerung in demokratischen Gesellschaften. (3)

Auf diese Grundfragen folgen fünf kürzere Einzelfallstudien, die exemplarisch aktuelle Problemfelder aus einer ethischen Perspektive zeigen: Videoüberwachung als Instrument der Prävention? (4a), Gewaltprävention im Fußball (4b), Bürger\_innenbeteiligung und Prävention (4c) Sicherheit und Gerechtigkeit – Kriminalprävention vor dem Hintergrund des Anstiegs von Asylbewerber\_innen im Jahr 2015/16 (4d) und eine Fallstudie, die sich mit Zukunftsfragen von Sicherheit und Prävention befasst: Was auf uns zukommt: Prävention im IT-Kontext (4e).

Den Abschluss bilden Überlegungen, die, auch praktisch, eine „Ethik der Prävention“ entwerfen. (5)

## Literatur

- Bangert, Ute (2008): Joachim Ringelnatz. Knallvergnügt ins Wunderland, in: Zeit online, 7.8.2008. <http://www.zeit.de/online/2008/32/ringelnatz> (16.3.2016)
- Evers, Adalbert/Nowotny, Helga (1987): Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heitmeyer, Wilhelm (2012): Deutsche Zustände. Folge 10. Berlin: Suhrkamp.
- Maslow, Abraham H. (1954): Motivation and Personality. New York: Harper and Brothers. (Dt. Ausgabe: Motivation und Persönlichkeit. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, 12. Aufl. 1981.)

## 1. Was will, kann und darf Ethik?

---

*Regina Ammicht Quinn*

Ethik ist eine Perspektive auf Sicherheit neben anderen Perspektiven. Sie ist aber eine entscheidende Perspektive, denn sie stellt Sicherheit in den Kontext richtigen Handelns und guten Lebens. Sicherheitshandlungen, -maßnahmen oder -techniken sind nicht einfach ‚neutral‘. Sie haben Voraussetzungen und Auswirkungen, die auch ethisch reflektiert werden müssen, weil sie Fragen eines guten individuellen Lebens und einer guten Gesellschaft betreffen.

Sicherheit ist dabei ein moralisch aufgeladener Begriff. Dies bedeutet:

- dass die Herstellung von Sicherheit menschliches Handeln ist und wie jedes menschliche Handeln unter moralischem Anspruch steht;
- dass das Erforschen, Wahrnehmen und Bereitstellen von Sicherheit implizit und explizit durch Werte bestimmt ist. Ethik fragt nach diesen zugrundeliegenden Wertannahmen und evaluiert sie;
- dass Sicherheit und Unsicherheit nicht auf einer einheitlichen Skala angeordnet sind, auf der Sicherheit ‚gut‘ und Unsicherheit ‚schlecht‘ ist, sondern Sicherheit und Unsicherheit in komplexer Weise verwoben sind;
- dass Sicherheit aus anthropologischen, gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Gründen immer begrenzt ist, und darum gerecht verteilt werden muss; dass Sicherheit zugleich gegen jede Totalisierung begrenzt werden muss und darum ein richtiges Maß braucht.

### **Odysseus (1)**

Im 5. Buch der „Odyssee“ beschreibt Homer, wie Odysseus von Circe vor den Sirenen gewarnt wird, die mit ihrem betörenden Gesang bereits viele Seeleute ins Verderben gelockt haben. Odysseus verschließt seinen Kameraden deswegen die Ohren mit Bienenwachs und lässt sich selbst an den Mast seines Schiffes mit einem Seil festbinden, da er dem legendären Gesang der Sirenen lauschen und zugleich überleben will – was ihm auf diese Art und Weise auch gelingt (Elster 2000; Rosen 2004; Ammicht Quinn 2014, 277-296, 279).

Was können wir aus dieser Geschichte, die an den Beginn der schriftlichen europäischen Kultur zurückreicht, lernen?

Offensichtlich müssen wir, um bestimmte Ziele zu erreichen, Einschränkungen hinnehmen. Angesichts einer Bedrohung, wie sie die Sirenen ohne Zweifel darstellen, wäre es sehr unklug, nicht die entsprechenden Vorsichtsmaßnahmen zu treffen. Nur aufgrund des gelingenden präventiven Handelns konnte Odysseus den Gesang der Sirenen hören und zugleich überleben.

Dass die Geschichte gut endet, hängt aber nicht allein davon ab, ob man die Unbequemlichkeiten oder Einschränkungen der Sicherheitsmaßnahmen akzeptiert. Es gibt zusätzlich drei Dinge, die erfüllt sein müssen: Man braucht Informationen über die Art, Ort und Ausmaß der Gefahr sowie über die Art der Sicherheit, die man erreichen will; man braucht ein hochwertiges technisches Artefakt, in diesem Fall ein Seil, das nicht gleich reißt; und man braucht vertrauenswürdige und fähige Menschen, denn Odysseus' Leben hängt davon ab, dass seine Kameraden ihn fesseln können, dass die Knoten so lange halten, bis die Gefahr vorbei ist; und dass sie ihn danach wieder frei lassen.

In diesem Text, der an der Wende vom 8. zum 7. vorchristlichen Jahrhundert entstanden ist, zeigt sich die Herstellung von Sicherheit als komplexes und in diesem Fall lebensnotwendiges Unterfangen. Aber Sicherheit bleibt schillernd: Der Begriff erstreckt sich auf alle Lebensbereiche und reicht von der Sicherheit der Geldanlagen über die Glaubens- oder Lebensmittelsicherheit bis hin zu ‚safer sex‘. Wir sprechen über das Sicherheitsbedürfnis von Kleinkindern und über das Sicherheitsbedürfnis von Staaten, über die Sicherheit der Renten, die Sicherheit des Trinkwassers, der Stromversorgung, unserer Daten und über die Sicherheit nachts im Park. Allen gemeinsam ist, dass ‚Sicherheit‘ ein Gegenbegriff ist – lebten wir in einer Welt ohne Bedrohung, ohne Risiko, ohne Gefahr, dann bräuchten wir das Wort nicht. Was für ein Leben dies aber wäre, muss ebenfalls bedacht werden. (Vgl. dazu S. 28f in diesem Kapitel)

### Was tut Ethik?

Ethik ist die kritische Reflexion und Analyse herrschender gelebter Moral. Dabei denkt und arbeitet sie nicht nur im deskriptiven (beschreibenden), sondern auch im präskriptiven (vorschreibenden) Sinn. Ein solches Verständnis von Ethik ist so alt wie Homers Odyssee und reicht bis ins griechische 8. Jahrhundert v. Chr. zurück. Es beruht auf der Vorstellung, dass menschliches Leben nicht allein durch Gewohnheiten und Traditionen, aber auch nicht allein durch rechtliche Regelungen gelenkt werden kann.

Aristoteles, der ‚Ethik‘ als philosophische Disziplin einführt, geht davon aus, dass jede menschliche Praxis, auch Gewohnheiten und Traditionen, theoretisch reflektiert und praktisch gestaltet werden muss. (Vgl. dazu Ammicht Quinn 2014)

Ethik ist eine Theorie menschlichen Handelns unter den Grundgegensätzen von gut / böse, richtig / falsch, aber auch gelingendes / misslingendes Leben. Wenn Ethik nicht deskriptiv, sondern präskriptiv arbeitet, stellt sie eine doppelte Frage: zum einen die Frage nach richtigem Handeln vor allem in Konfliktsituationen, und zum anderen die Frage nach dem ‚guten Leben‘, die immer wieder heißt: *In welcher Gesellschaft wollen wir leben?*

Für Aristoteles rückt die eudämonistische Frage<sup>1</sup> nach dem guten Leben in den Mittelpunkt. Sie tritt seit der Wende zur Neuzeit zunehmend in den Hintergrund, während die normativen Fragen nach dem richtigen Handeln deren Stelle einnehmen. Einer der Gründe dafür ist die schwierige, immer wieder für unmöglich gehaltene Verständigung über das, was ein ‚gutes Leben‘ sein könnte – insbesondere dort, wo sich Lebenskontexte ausdifferenzieren, pluralisieren und globalisieren.

„Kategorische“ Aussagen, die mit Kant für die Ethik wichtig werden, sind notwendig abstrakt. „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werden“ (Kant 1785/1977) ist eine Formulierung des kategorischen Imperativs. Eine andere lautet: „Handle so, dass du die Menschheit, sowohl in deiner Person als in der Person jedes anderen jederzeit zugleich als Zweck und niemals bloß als Mittel brauchst.“ (Kant 1785/1977) ‚Kategorisch‘ meint hier unbedingt, absolut. Und damit bleibt das Gebot abstrakt.

Diese Abstraktheit ist ihr Vorzug – und zugleich ein erheblicher Nachteil. Dort, wo Ethik konkret wird, als Ethik der Sicherheit beispielsweise, müssen stark normative Aussagen notwendig ergänzt werden durch schwächer normative Aussagen. Zum kategorischen Imperativ tritt damit ein pragmatischer Imperativ, der kein technisch-instrumenteller Imperativ ist, sondern auf Moral, auch in ihren je kulturspezifischen Ausformungen, bezogen bleibt. Solche pragmatischen Imperative sind keine klaren Handlungsanweisungen wie stark normative Aussagen, sondern Empfehlungen und Hinweise zur Entscheidungsfindung. Ihnen haftet etwas Provisorisches an, denn sie gehen davon aus, dass es im Konkreten zumeist nicht ein „ein für allemal“ und auch nicht ein „für alle ein für allemal“ (Luckner 2005, 169) gibt. Ihr Ausgangspunkt ist der Versuch, Subjekt und Welt, Affekt und Vernunft nicht grundsätzlich zu trennen,

---

<sup>1</sup> Der Eudämonismus ist eine philosophische Lehre und eine Haltung, die das gute, gelingende, glückliche und schöne Leben als Ziel menschlichen Strebens sieht.

sondern dort zu verbinden, wo ein Subjekt sich in der Welt orientiert.

Für Ethik als Perspektive auf Sicherheit bedeutet dies eine Reflexion sowohl auf der stark normativen Ebene als auch auf der Ebene der Klugheitserwägungen. Diese doppelte Analyse gibt eine erste Orientierung:

Es gibt ‚no-go-areas‘ für jedes Sicherheitshandeln, denn durch Sicherheitshandeln können Menschenrechte verletzt werden. Ist dies der Fall, müssen eindeutige Gebote und Verbote formuliert werden. Hier ist Kants kategorischer Imperativ hilfreich: Dort, wo Folter als ‚Rettungsfolter‘ verstanden wird; dort, wo ohne Anlass und Verdacht personenbezogene Daten über eine Vielzahl von Menschen aus deren unterschiedlichsten Lebensbereichen gesammelt und verknüpft werden; dort, wo um der Sicherheit willen die intimsten Bereiche mancher Menschen offengelegt werden – überall dort werden Menschen als Mittel zum Zweck benutzt. Überall dort kann eine solche Handlung nicht moralisch richtig sein.

Dort aber, wo Ausgangspunkte und Ziele des Handelns in Frage stehen, wo Werte miteinander konkurrieren und wo diskutiert werden muss, welche Handlungsformen möglich und angemessen sind – überall dort braucht es Klugheitserwägungen. Damit können diese Ambivalenzen, Grauzonen und je unterschiedlichen Besonderheiten des Sicherheitshandelns im Konkreten auf ihre moralische Akzeptabilität hin reflektiert werden.

Anwendungsbezogene Ethik kann in den letzten 50 Jahren auf eine durchaus ambivalente Erfolgsgeschichte zurückblicken. Ein gestiegener Ethikbedarf ist zum einen Konsequenz kontroverser Entwicklungen vor allem in Wissenschaft und Technik, zum anderen ebenso Konsequenz des Verlustes bisheriger normativer Orientierungen, etwa in Religion oder im Rechtspositivismus. Zugleich wird die Ungewissheit hinsichtlich der Gewissheit des technischen Fortschritts virulent – auch die moralische Ungewissheit. So zeigt sich „Moral als Preis der Moderne“ (Höffe 1993).

Anwendungsbezogene Ethik ist keine ‚angewandte‘ Ethik, die moralische Prinzipien der normativen Ethik auf konkrete Konfliktfälle anwendet. Sie denkt problemorientiert und ist damit grundlegend interdisziplinär; denn sie verbindet das ethische Wissen um Werte, Prinzipien, Handlungsnormen mit dem empirischen Wissen, das für die Analyse eines bestimmten Problems nötig ist. Anwendungsbezogene Ethik ist keine ethische Expertokratie, weil nicht nur das Wissen anderer Wissenschaften, sondern auch das moralische Wissen betroffener Menschen in die Reflexion einbezogen wird.

## Grundprinzipien und Werte

Die Geschichte zeigt, dass vor allem nach großen Enttäuschungen, Katastrophen und Umbrüchen wie beispielsweise nach den beiden großen Kriegen des letzten Jahrhunderts, der Ruf nach Werten laut wird. Dieser Ruf kann unterschiedlich klingen: Manchmal klingt er kulturpessimistisch – dann wird die Enttäuschung oder Katastrophe als Folge der vergessenen Werte gedeutet; oder er klingt kritisch – dann wird eine neue Besinnung auf das eingefordert, was den Menschen wertvoll ist, woran ihr Herz hängt.

„Werte“ sind in der öffentlichen Debatte zu einem weichen Sammelbegriff geworden, unter dem sich alles findet, was irgendwie mit Moral zu tun hat und irgendwie „gut“ ist. Damit ist der Wertbegriff – philosophisch ein gerade gut hundert Jahre alter Begriff, der aus der Mathematik und der Ökonomie stammt – ein Sammelbecken: Es gibt eine Vielheit von Werten, theoretische und praktische, ästhetische und moralische, religiöse und soziale und andere mehr. Die Art und Weise, wie diese Werte gewichtet und verwirklicht werden, verbindet Gemeinschaften; ein zumindest minimaler Wertkonsens ist nötig für die Stabilität einer Kultur. Zugleich sind Kulturen dynamisch, und diese Dynamik ist an Werteverstärkungen oder Verschiebungen innerhalb von Wertehierarchien abzulesen.

Mit dem Auflisten von „Werten“ aber ist wenig gewonnen, weil Werte ihre eigene Gestalt in der Regel erst durch Wertkonflikte erhalten. Eine solche Analyse von Wertkonflikten ist die genuine Aufgabe der Ethik. (Ammicht Quinn 2011; Joas 1999)

Der exemplarische Wertewandel der jüngsten Geschichte hat vor gut 40 Jahren stattgefunden. In den Jahren 1967 bis 1972 zeigt sich in den Studien des Allensbach-Instituts ein Einbruch in der Akzeptanz bürgerlicher Werte; verbunden ist dieser Einbruch mit einem starken Generationenbruch. So hielten 1967 80% der Bevölkerung Höflichkeit und gutes Benehmen für wichtig, 1972 noch 50%. (Noelle-Neumann/Petersen 2001)

Ab Mitte der 90er Jahre zeigt sich eine leise Veränderung in eine andere Richtung, die natürlich auch Folge des vorangegangenen Umbruchs ist; die Generationen nähern sich einander an. In den letzten Jahren ist in vielen Lebensbereichen eine Werteverstärkung hin zu „Sicherheit“ zu beobachten, die auch mit einer Neubewertung von „Angst“ zu tun hat. (vgl. dazu Kap. 3 in diesem Gutachten)

Sicherheit als Grundwert, der die politischen Debatten bestimmt, nimmt Einfluss auf die Lebensgestaltung.

Werte sind nicht absolut, denn sie sind Teil einer Präferenzordnung; über sie kann und soll gestritten werden. ‚Würde‘ ist damit kein moralischer Wert, denn ‚Würde‘ ist nicht Teil einer solchen Präferenzordnung. Für Schnädelbach ist mit GG, Art. 2 („Das deutsche Volk bekennt sich ...“) „auch angedeutet, innerhalb welcher Grenzen unsere Auseinandersetzungen über Wert- und Normfragen legitimerweise geführt werden müssen – im Rahmen der wechselseitigen Anerkennung als Menschen“ (Schnädelbach 2004, 265).

Zugleich muss aber Würde immer im Konkreten verstanden, verhandelt und praktiziert werden. Damit wird häufig das Nicht-Verhandelbare de facto und in gesellschaftlichen Praktiken und in Präferenzordnungen zurückgeholt – etwa dort, wo es um Geflüchtete an geschlossenen Grenzzäunen geht.

### **Güterabwägungen: Sicherheit und Freiheit, Sicherheit und Privatheit, Sicherheit und Gerechtigkeit**

‚Sicherheit‘ kann einerseits als Wert gesehen werden, andererseits als Voraussetzung für die Verwirklichung von Werten überhaupt. Wird Sicherheit in diesem letzten Sinn verstanden, wird sie kategorisch, tendenziell totalisiert und kann nicht mehr hinterfragt werden.

Sicherheit unter ethischer Perspektive ist dagegen ambivalent: Zum einen ist Sicherheit ein hoher Wert, so dass die Herstellung und Erhaltung von Sicherheit ethisch geboten ist. Ohne ein Grundmaß an Sicherheit ist keine Handlungsplanung möglich, keine grundlegende kulturelle Entwicklung, keine Gerechtigkeit. Zum anderen aber sind mit der Verfolgung des Zieles ‚Sicherheit‘ häufig Einschränkungen auf anderen Gebieten verbunden. So erscheint die zunächst unproblematische Nachfrage nach mehr Sicherheit als ein möglicher Zielkonflikt zwischen verschiedenen Gütern wie Sicherheit, Freiheit, Gerechtigkeit und Privatheit. Denn im Versuch, jeweils mehr Sicherheit herzustellen, kann sich leicht eine Dynamik entwickeln, in der andere Güter verletzt oder eingeschränkt werden. Abwägungsüberlegungen fragen danach, welchen Preis – in Form von Geld, Freiheit, Gerechtigkeit oder Privatheit – wir bereit sind, für den Wert ‚Sicherheit‘ zu bezahlen.

Konkrete Problematiken zeigen sich etwa dann, wenn deutlich wird, dass diese Preise überhöht sind oder dass der Verdacht besteht, dass der Gegenwert nicht in der erhofften Form vorhanden ist oder nie vorhanden sein wird.

Zugleich sind diese Abwägungen durchaus problematisch:

*Erstens* sind diese Grundgüter jedes für sich so komplex, dass kaum eine Einigkeit darüber herrscht, wie sie zu deuten seien und welche Rolle sie für Sicherheitsdiskurse spielen.

*Zweitens* wird in der Regel zwischen Grundgütern (Leben, Gesundheit, physische und psychische Integrität), Bedarfsgütern (Nahrung, Kleidung, Unterkunft etc.) und sittlichen Gütern (moralisch relevante Eigenschaften von Personen, Institutionen oder Sozialgefügen) unterschieden, während zugleich andere Rechte, Kompetenzen, Beziehungen, Partizipationsmöglichkeiten usw. zusätzlich in eine Abwägung aufgenommen werden müssen (Horn 2011; Ohlsson 1995).

*Drittens* geht es in der „Güter“-Abwägung nicht nur um die Verminderung oder Verstärkung eines Gutes zugunsten oder auf Kosten eines anderen, sondern auch um die angestrebte Verhinderung eines Übels, indem ein kleineres Übel bewusst hervorgerufen wird. Damit hat jede Güterabwägung eine „negative Pointe“: „Wofür oder wogegen man sich auch entscheidet, es entsteht immer ein erheblicher Schaden, d.h. jede der Handlungsvarianten fällt für den Akteur oder andere Personen schmerzlich aus“ (Horn 2011; vgl. auch Lenk/Maring 1991; Ohlsson 1995). Die Denkfigur des „kleineren Übels“ (Ignatieff 2004) wird in Sicherheitsdiskursen dort problematisch, wo ihre Relationalität nicht präzise genug überdacht wird: Je größer das „größere“ Übel erscheint, desto größer darf auch das bewusst produzierte „kleinere“ Übel sein (Klöcker 2009).

Und *viertens* ist Sicherheit ein Gut, das sich auf eine ungewisse Zukunft bezieht, während die Konsequenzen einer Herstellung von Sicherheit – etwa die Einschränkung von Freiheiten oder bestimmte Formen der Diskriminierung – häufig direkt und unmittelbar gegenwärtig wirken.

Abwägungsfragen können also problematisch sein; gerade deshalb müssen die Bruchstellen in den Aushandlungen benannt werden. Konflikte, die sich auf einer Ebene als Wertkonflikte darstellen, müssen (und können) nicht in jedem Fall abgewogen und dadurch ‚gelöst‘ werden. Sie müssen aber offengelegt, in ihren Interessen- und Machtbeziehungen evaluiert und im Hinblick auf Folgen und Nebenfolgen analysiert werden.

Insbesondere Maßnahmen der Terrorismusabwehr haben zu einer intensiveren Debatte über das Verhältnis von **Sicherheit und Freiheit** geführt (Waldron 2003;

Carter/Ricciardi 2001). Immer wieder scheint Sicherheit durch Freiheitseinschränkungen hergestellt zu werden – etwa dort, wo Sicherheitsmaßnahmen dafür sorgen sollen, nicht von terroristischen Anschlägen oder anderen Angriffen auf die eigene Freiheit getroffen zu werden. Freiheit (als Bewegungs-, Versammlungs- oder, im Fall Charlie Hebdo, Meinungsfreiheit) und Sicherheit werden so in Abwägungsdiskurse gesetzt. Dies kann in konkreten Einzelfällen sinnvoll sein.

Bruchstellen der Abwägungsdiskurse zeigen sich z. B. dort,

- wo Personen, deren Risiko minimiert werden soll, nicht unbedingt dieselben Personen sind, die die Last der Sicherheitsmaßnahmen zu tragen haben;
- wo die Freiheiten, die durch Risiken bedroht werden, oft andere Freiheiten sind als diejenigen, die durch Sicherheitsmaßnahmen eingeschränkt werden;
- und wo bei unterschiedlichen Menschen die Risikobereitschaft unterschiedlich ausgeprägt ist, so dass eingeschränkte oder entzogene Freiheiten eine unterschiedlich bedeutsame Rolle spielen.

Grundlegend entsteht hier jedoch ein anderes Problem: Ist es überhaupt sinnvoll, Sicherheit (in ihrer Herstellung durch Regelungen und Kontrollen mit unterschiedlichen Eingriffstiefen) und Freiheit (als negative oder positive, qualitative oder quantitative, individuelle oder gesellschaftliche Freiheit) gegeneinander abzuwägen? Oder ist diese Abwägung ein "Mythos" (Neocleous 2007), der nur auf mehr Sicherheit abzielt?

Sicherheit aber ist nicht nur Sicherheit *vor Gefahren*, sondern auch Sicherheit *für eine freie Entfaltung des Lebens*. Sicherheit muss deshalb in demokratischen Handlungskontexten nicht nur Gefahren bewältigen, sondern Freiheiten ermöglichen. (vgl. Kap. 3 in diesem Gutachten)

**Privatheit** ist kein Luxus, sondern eine Voraussetzung für persönliche, gesellschaftliche und kulturelle Weiterentwicklung.

Das Phänomen der „Privatheit“ ist komplex. (Rössler 2001; Nissenbaum 2004 und 2010; Rotenberg/Scott/Horwitz 2015) Die Idee, das Private zu schützen, verbindet so unterschiedliche Dinge wie: die Furcht, durch die Mächtigen geschädigt zu werden, die Vermeidung von Scham, die Furcht vor Eindringlingen, die Angst vor Abweichung, oder die Vermeidung des Gefühls, von omnipräsenten Autoritäten abhängig zu sein. In demokratischen Gesellschaften ist das Recht auf Privatheit der Grundstein für die vom Staat garantierten Freiheitsrechte. Redefreiheit, Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit basieren beispielsweise auf der Idee, dass es eine Privatsphäre gibt, die nicht von anderen verletzt oder zerstört werden darf. Ein solches Recht, nicht gegen den

eigenen Willen gekannt zu werden, das Recht, nicht jede Handlung, jede Aussage, jede Form menschlichen Kontakts vor einem möglichen Auge der Öffentlichkeit abwägen zu müssen, ist ein zentrales Merkmal menschlicher Würde und Autonomie. Privatheit ist damit der grundlegende Respekt, den eine Gesellschaft der Verletzbarkeit eines Individuums schuldet. Dies gilt für alle Individuen gleichermaßen, so dass etwa Maßnahmen, die den Schutz der Privatsphäre einer bestimmten Personengruppe in besonderem Maße unterwandern, besonders kritisch geprüft werden müssen und gegebenenfalls einer starken Begründung bedürfen. (Ammicht Quinn 2014, 277-296)

Ebenso wie eine Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit auf einer grundlegenden Ebene problematisch ist, gilt dies auch für die Abwägung zwischen Sicherheit und Privatheit: Denn ein sicheres Gemeinwesen zeichnet sich dadurch aus, dass es die Privatheit seiner Bürger\_innen schützt. (Solove 2011)

In neuen technologischen Kontexten ist es oftmals nicht klar, wo, in welchen Kontexten, durch wen, für wen und mit welchen Intentionen Privatheit eingeschränkt wird. Privatheit ist damit keine Privatsache mehr – wenn sie es je war. Zugleich bleibt Privatheit ambivalent. Denn die Sicherheit vulnerabler Personen in als privat definierten Bereichen darf nicht Privatsache sein; ebenso wenig dürfen als ‚privat‘ verstandene Handlungsformen, die den gesellschaftlichen Leitvorstellungen von Freiheit oder Recht entgegenstehen, durch Privatheit geschützt werden.

Neben den Diskussionen um Freiheit und Sicherheit spielt **Gerechtigkeit** (Sen 2009; Rawls 1971 und 2001; Nussbaum 2007, Walzer 1984, Heinze 2013) häufig eine untergeordnete Rolle. Dabei sind Gerechtigkeitsprobleme in Sicherheitskontexten vielfältig – etwa dort, wo Menschen wegen ihrer Gruppenzugehörigkeit eher verdächtig werden als andere; dort, wo man sich Sicherheit kaufen muss und manche sich nur ein geringeres Maß an Sicherheit leisten können als andere; oder dort, wo Sicherheit als begrenzte Ressource verteilt werden muss und diese Verteilung gerechte Maßstäbe braucht. Zugleich muss nicht nur Sicherheit, sondern es müssen auch die Nebenfolgen einer Herstellung von Sicherheit gerecht verteilt werden.

Bestimmte Bedrohungen haben gesellschaftliche Ursachen; und bestimmte Bedrohungen haben gesellschaftliche Konsequenzen, etwa dort, wo sie Menschen mit weniger materiellen oder kulturellen Ressourcen ungleich härter treffen als andere. Und bestimmte Sicherheitsmaßnahmen sind „unfair“ (Rawls 1985 und 2001), weil sie Einschränkungen von manchen Menschen erfordern, um (subjektive oder objektivierte) Sicherheit für andere herzustellen. Insbesondere im Kontext von Flughafensicherheit soll

„smart security“ – ein individuelles Risikoassessment von Passagieren durch die Kombination unterschiedlichster personenbezogener Daten – Sicherheit, Kosteneffizienz und ein angenehmeres Reiseerlebnis garantieren. Risikobasierte Datenanalysen aber basieren zu großen Teilen entweder auf positiver oder negativer Diskriminierung und sind kein „objektives Wissen“, sondern stehen in Gefahr, Sicherheitsprozeduren mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen zu kombinieren (Ammicht Quinn/Baur-Ahrens/Krüger/ Ammicht Quinn/Leese/Matzner 2015).

Gerechtigkeitsprobleme müssen im Konkreten gelöst werden. Zugleich ist die Ausweitung demokratischer Elemente in den Prozessen der Herstellung von Sicherheit (Transparenz, Partizipation, Widerspruchsrechte) ein wichtiges Instrument zur Beförderung von Gerechtigkeit. Der Fokus auf Gerechtigkeit ist essentiell: Mangelnde Aufmerksamkeit für Gerechtigkeitsfragen kann nicht nur mangelnde Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen hervorrufen. Sie kann auch einen permanenten (Teil)Ausnahmestand generieren, der negative Veränderungsprozesse in Gang setzt.

Im Folgenden sollen nun drei spezifische Reflexionsbereiche einer ethischen Perspektive auf Sicherheit erläutert werden: der Bereich der Angst auf der einen, die Bereiche von Vertrauen und Verantwortung auf der anderen Seite.

### Angst

In einer Gallup-Umfrage vom August 2008 erklärten 44 Prozent der befragten Amerikaner, sie hätten „sehr“ oder „etwas“ Angst davor, dass sie oder ihre Familien einem Terroranschlag zum Opfer fallen könnten. Dies ist ein Umfragewert, der seit 2002 (35 Prozent) deutlich gestiegen ist, obwohl der damals gefürchtete zweite große Anschlag ausgeblieben ist (Gardner 2009, 249). Eine solche Angst ist also nicht einfach eine Reaktion auf Vorhandenes und Faktisches, sondern hat auch ihre eigene kulturelle Geschichte. (vgl. dazu und im Folgenden Ammicht Quinn/Rampp 2009; Ammicht Quinn 2012a, 2012b)

„Little Albert“ ist eines der bekanntesten Kleinkinder in der Geschichte der modernen Psychologie. Für John B. Watson und Rosalie Rayner war er im Jahr 1920 das Material, anhand dessen bewiesen werden konnte, dass man Angst lernen kann; und er wurde auch als Material behandelt, nicht als kleiner Mensch. „Little Albert“, Sohn einer Amme aus demselben Krankenhaus in Baltimore, an dem auch Watson und Rayner arbeiteten, durfte einige Wochen lang vergnüglich mit einer weißen Ratte spielen. Als er elf Monate

und drei Tage alt war, schlug Watson in dem Augenblick, in dem Albert nach der Ratte greifen wollte, unmittelbar hinter dessen Kopf mit einem schweren Hammer auf eine Stahlplatte. Albert, der vorher nur durch seine Furcht vor lauten Geräuschen aufgefallen war, fiel nach vorn auf die Matratze und hielt sein Gesicht versteckt. Nach wenigen Wiederholungen zeigte es sich, dass Albert nun nicht nur vor der weißen Ratte, sondern auch vor Häschen, Pelzmänteln und Weihnachtsmännern Angst hatte. Ehe Albert von Watson wieder „rekonditioniert“ werden konnte, verließ seine Mutter mit ihm das Krankenhaus. (Watson/Rayner 1920; Watson 1930)

Das „Little Albert Experiment“ ist für den Behaviorismus eine der Grundlagen für die Erkenntnis, dass Angst erlernt werden kann – wie konsequenterweise auch Furchtlosigkeit und Mut. Die Forschung Watsons und seiner Kolleg\_innen passt in das kulturelle Klima der Zeit, denn schon seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gibt es eine breite pädagogische Polemik gegen Angst-Erziehung, die kindlichen Gehorsam mit Verweis auf Angst machende Gestalten erzwingt – sei es das Gespenst auf dem Dachboden oder der Vater. Denn Angst schädige das Kind, verzögere die Entwicklung und rufe Epilepsie hervor (Bourke 2005, 93). Je mehr Angst als erlernt erscheint, Tapferkeit als zeitgemäße Tugend gilt und vor allem die Mütter schuld sind, wird die Angst der Kinder zur Scham der Eltern, vor allem, natürlich, die Angst der Jungen: „Gentleness may, under bad management, degenerate into weakness and cowardice and cowardice is usually at the bottom of meanness. ... As soon as the little boy can walk and talk he should be encouraged by his mother to play the man.“<sup>2</sup> (Eggleston 1934, zitiert nach Bourke 2005, 94). Angstfreiheit, Mut und Tapferkeit sind die großen Erziehungsziele.

Nicht erst in Folge von 9/11, sondern schon im breiten Vorfeld lässt sich ein veränderter kultureller Umgang mit Angst feststellen. In der Kindererziehung bekommt Angst (unter dem Motto von Schutz und Vorsicht) wieder einen neuen Stellenwert. Ob Straßenverkehr, fremde Menschen oder Zusatzstoffe in Lebensmitteln – Tapferkeit hat hier keinen Stellenwert mehr, und Vorsicht wird in der Regel, geschlechtsübergreifend, gelernt über Angst. Dieser veränderte Umgang mit Angst, der auf einer veränderten Bewertung von Angst beruht, ist genauso sichtbar im öffentlichen Diskurs: Furedi stellt in einer Analyse britischer Zeitungen fest, dass der Begriff „at risk“ von 2.037 Nennungen

---

<sup>2</sup> „Wenn Sanftheit schlecht gesteuert wird, kann sie zu Schwachheit und Feigheit degenerieren, und Feigheit ist normalerweise der Grund von Gemeinheit und Bössartigkeit. ... Sobald der kleine Junge laufen und sprechen kann, sollte er von seiner Mutter ermutigt werden, den Mann zu spielen.“

im Jahr 1994 auf 18.003 Nennungen im Jahr 2000 angestiegen ist (2005). Ähnliche Ergebnisse präsentiert Svendsen in der Analyse norwegischer Zeitungen (2008).

Damit passt die neue Fokussierung auf Angst – sowohl in der medialen Darstellung Angst erzeugender Ereignisse als auch in dem zumindest ambivalenten Versuch, Angstdiskurse in Sicherheitsdiskurse zu überführen – in das kulturelle Klima der Zeit. Nicht nur die mediale Allgegenwart von Gefahr, Risiko und Bedrohung, bei der die Grenzen zwischen Fiktion und Realität fließend werden, spielt hier eine Rolle, sondern auch die metaphorische Besetzung der Angst. Dies geschieht beispielsweise in der Gleichsetzung von Terrorismus mit Krebs – und zwar sowohl in der Beschreibung des Terrorismus (Johnson 1986) als auch in der Beschreibung der Erkrankung (Schwartz o.J.): Beides Mal ist der Feind potentiell allgegenwärtig und hinterlistig, terroristische Zellen und Krebszellen haben ihre natürliche Verbindung zum Menschsein verloren und müssen ausgerottet werden.

Leben wir also in einer „Culture of fear“ (Furedi 2005), in einer kulturellen Situation, in der Angst nicht mehr, wie vor hundert Jahren, schambesetzt ist, sondern eingefordert wird? In einer Atmosphäre, in der Menschen verbreitet an den Anstieg von Gefahren glauben, die in objektivierten Zahlen nicht ansteigen? In der potentielle Risiken als aktuelle Gefahren präsentiert werden? In der das Gemeinschaftsbildungspotential der Angst deutlich wird und die unsichere Freiheit immer wieder unangenehmer erscheint als die unfreie Sicherheit?

Die Angstdiskurse unterschiedlicher Zeiten und Gesellschaften können psychologisch, emotionssoziologisch oder auch medientheoretisch untersucht werden. Eine ethische Reflexion auf Angst im Kontext von Sicherheit betont darüber hinaus zwei Bereiche: Zum einen die Tatsache, dass der den Sicherheitsdiskursen unterliegende Diskurs von Angst bzw. Furcht eine eigene Dynamik hat und wenig reflektierte und analysierte Definitionsmacht über Begriffe und Entscheidungen im Rahmen „Sicherheit“ bekommt. Zum anderen die Tatsache, dass die Fokussierung auf potentielle Gefahren abhängig ist von der relativ luxuriösen Situation der Sicherheit, in der sich die meisten Länder des Nordens befinden.

## Vertrauen

Vertrauen wird immer wieder als mögliche Lösung für Sicherheitsprobleme und -konflikte genannt. Darum ist es notwendig, darüber aus ethischer Perspektive nachzudenken.

Vertrauen zeigt sich als Leitmotiv moderner sozialer Interaktion, wenn nicht gar als „Obsession der Moderne“ (Frevert 2013). Diese moderne Ausweitung des Vertrauenskonzepts geht Hand in Hand mit der sich im 18. Jahrhundert herausbildenden Bürgergesellschaft (ebd., 30), in der Individualisierungsprozesse in neue Formen von Beziehungen eingebettet werden müssen; und sie geht Hand in Hand mit der Herausbildung von postmodernen globalisierten Gesellschaften, in denen die Komplexität und Undurchschaubarkeit der Welt durch Vertrauen bewältigt werden soll. Sicherheit soll Vertrauen generieren; aber Vertrauen soll auch Sicherheit generieren. Dieses dialektische Verhältnis ist durchaus alltagspraktisch nachvollziehbar, etwa im Kontext von Polizeiarbeit: Bei Vertrauen in die Polizeiarbeit kann die Herstellung und Wiederherstellung von Sicherheit direkter, effizienter und umfassender geschehen. Zugleich dürfen die Ambivalenzen beider Konzepte und Praktiken – derjenigen von Sicherheit und derjenigen von Vertrauen – nicht damit ausgeblendet werden. Wenn eine Institution oder Organisation Vertrauen einfordert, dann kann das ein Zeichen dafür sein, dass Vertrauen hier als Strukturelement wichtig ist. Genauso kann eine Forderung nach Vertrauen die Möglichkeit sein, intransparente oder patriarchale Implementierungen oder Anwendungen von Sicherheitsmaßnahmen zu verdecken; denn Vertrauen, das mir entgegen gebracht wird, kann mich von der Notwendigkeit entlasten, Entscheidungen oder Handlungen zu rechtfertigen.

Vertrauen ist zweifellos die Grundlage gelingenden individuellen und gesellschaftlichen Zusammenlebens; zugleich ist Vertrauen nicht einfach im moralischen Sinn ‚gut‘. Denn *Vertrauen kann Unterschiede leugnen*: In einer Gesellschaft der Ungleichheiten können sich leicht Allianzen gegen diejenigen bilden, die als ‚nicht vertrauenswürdig‘ gelten (Reemtsma 2008, 30). Nicht umsonst, so Reemtsma, sind Familien und Gangs die Kernformen der Vertrauensbildung, in denen Vertrauenskrisen durch Exklusion gelöst werden können. Und *Vertrauen kann an Gewalt gebunden sein*. Das staatliche Gewaltmonopol ist ein wesentlicher Vertrauensfaktor für Bürger\_innen, denn sie können in die Stabilität der Zonen erlaubter und nicht erlaubter Gewalt vertrauen: Meine Nachbarin in der Straßenbahn wird (in der Regel) nicht gewaltdtätig werden; wenn doch, hat die Polizei das Recht, angemessene Gewalt anzuwenden. Der moderne Feind, so Reemtsma, ist aber auch der Feind der Moderne, der „Barbar“. Wird jemand zum Barbar erklärt, dann gehört er in die Zone, in der Gewalt (noch) erlaubt, manchmal sogar erwünscht oder geboten ist.

Es ist kein Ziel der Ethik, Vertrauen herzustellen. Vertrauen ist keine Tugend, die Menschen einüben sollen und die ihnen vorgeschrieben oder nahegelegt werden muss.

In der ethischen Analyse geht es vielmehr darum zu untersuchen, wie individuelle und politische Vertrauensakte und Vertrauensforderungen strukturiert sind; wie sie kontextualisiert werden; und welche Fragen von Gewalt und Machtgefällen, Unsicherheiten und Sicherheitsversprechen dem Vertrauen zugrunde liegen. Denn Vertrauen kann missbraucht, enttäuscht oder strategisch eingesetzt werden. Damit steht jede Vertrauensforderung zur besseren Durchsetzung von Sicherheitsmaßnahmen unter einem extrem hohen Anspruch: zu wissen, worauf sich das entgegengebrachte Vertrauen bezieht, und anzustreben, diesem Vertrauen gerecht zu werden und es letztlich auch zurückzugeben. Ob Behörden und Organisationen mit Sicherheitsauftrag dies leisten können, bleibt fraglich.

Für eine ethische Analyse stehen die Kriterien im Fokus, nach denen Kontexte unterschieden werden können, die Vertrauen erfordern und verdienen, und Kontexte, die Misstrauen erfordern – auch in Form von Regulierung und Kontrolle. Dort, wo Demokratie als (z.B. durch regelmäßige Wahlen) institutionalisiertes Misstrauen gesehen werden kann (vgl. Sztompka 1999; Endress, 2002), brauchen auch viele der aktuellen Probleme (etwa Privatheits- und Gerechtigkeitsfragen bei staatlicher und nicht-staatlicher digitaler Überwachung im Sicherheitskontext) eher Kriterien für institutionalisiertes Misstrauen als „trusted“ und „trusting“ customers. Dabei entstehen zugleich hybride Situationen: Ein sinnvolles Management von Misstrauen (Hagendorff 2016) erfordert ein gewisses Maß an Vertrauen in die Möglichkeit, Regulierung und Kontrolle einzufordern.

### Verantwortung

Man könnte nun also versuchen, Vertrauen durch Verantwortung zu ersetzen: Dann geht es nicht darum, Vertrauen für Sicherheitshandeln einzufordern, sondern die Verantwortung für dieses Handeln zu übernehmen. So sinnvoll das klingt, so schwierig ist es.

Heute ist ‚Verantwortung‘ zu einem Zentralbegriff der Ethik geworden. Es ist kaum vorstellbar, dass die Ethik bis vor relativ kurzer Zeit ohne diesen Begriff auskam. Die erste Monografie über „L'idée de responsabilité“ erschien 1884 (Lévy-Bruhl). Seit dem 15. Jahrhundert spielt der deutsche Begriff eine gewisse Rolle vor allem in juristischen Kontexten; systematisch diskutiert aber wird er erst seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, mit steigender Intensität seit dem Ende des 1. Weltkriegs. In seiner Struktur zeigt sich dieser Wertbegriff als „Zuschreibungsbegriff“ (Ott 1997, 252) mit einer mehrstelligen Relation. Im Kern ist diese Relation dreistellig, da Verantwortung durch ein

*Verantwortungs*subjekt für einen *Verantwortungs*gegenstand vor oder gegenüber einer *Verantwortungs*instanz wahrgenommen wird. Diese Relation lässt sich erweitern (Lenk 1992, 26; Ropohl 1994); vor allem für moralisch spezifizierte Verantwortungsbegriffe scheint eine vierstellige Relation nötig zu werden: *Jemand* (Verantwortungssubjekt) ist *für etwas* (Verantwortungsobjekt) *vor* oder *gegenüber jemandem* (Verantwortungsinstanz) *aufgrund bestimmter normativer Standards* (Normhintergrund) verantwortlich (Werner 2011, 543).

Zugleich scheinen heute Verantwortungsfragen schon wieder an ihr Ende gelangt zu sein. Verantwortungsübernahmen einfach einzufordern, wird vielen Situationen nicht gerecht. Dies gilt insbesondere dort, wo Handlungen und Handlungsfolgen so komplex geworden sind, dass kaum noch Zuordnungen möglich sind. Im Sicherheitsbereich, vor allem bei der Herstellung von Sicherheit durch komplexe technologische Systeme, werden Verantwortungsfragen nahezu unlösbar: Wer ist verantwortlich, wenn etwa bei der Kontrolle an einem Körperscanner Menschen mit Blaseninkontinenz oder Frauen mit externen Brustprothesen diskriminiert werden? Die Technikentwickler\_innen, die Software-Ingenieur\_innen, die Firmenleitung, die Bundespolizei, das Innenministerium, das Sicherheitspersonal – oder letztendlich doch die Menschen selbst?

Dieser Problematik könnte man entgehen, wenn man sich im Sicherheitsbereich strikt auf Haftungsfragen konzentrieren und den Verantwortungsbegriff mit seinem ganzen historischen und moralischen Ballast und seiner ganzen philosophischen und anthropologischen Fragwürdigkeit hinter sich lassen würde. Den (moralischen) Verantwortungsbegriff könnte man dann in überschaubaren individuellethischen Reservaten (wer ist verantwortlich dafür, das Wohnzimmerfenster zu schließen?) ansiedeln, wo er ein traditionelles Leben führen und manchmal von außen bestaunt werden könnte.

Was aber würde fehlen, wenn wir nicht mehr im öffentlichen und sozialetischen Sinn von Verantwortung sprechen?

Zunächst würde der Überschuss fehlen, den moralische Verantwortung gegenüber Haftungsfragen hat: Haftung kann unabhängig von moralischer Zurechenbarkeit vorliegen, und das Denkmodell ‚Haftung‘ kann nicht die Frage klären, welche Verhaltensänderung wer zeigen muss, damit es keinen Wiederholungsfall gibt. Darüber hinaus kann es eine – bedingte – moralische Verantwortung geben, nicht-moralischen Verantwortungen nachzukommen (Werner 2011, 542). Dies ist etwa dann der Fall, wenn aus der Missachtung einer nicht-moralischen Verantwortung (etwa bei einem nicht zweckgemäßen Einsatz einer Sicherheitstechnologie) ein Schaden für andere entsteht.

Für den Bereich von Sicherheit und Verantwortung werden drei Ebenen wichtig:

Eine *erste Ebene* ist die Ebene einer Institutionenethik und Institutionenkritik. Wenn Institutionen „Träger von Wertideen“ (Hariou zit. n. Hubig 1995, 108) sind, dann sind Institutionen verantwortlich für die kritische Reflexion expliziter oder impliziter Leitbilder, und auch dafür, einem neuen Unbehagen in der Kultur – dem Unbehagen an der Herrschaftslegitimation mancher Institutionen – entgegen zu treten (Taubes 1970, 68-76). Institutionen tragen die Verantwortung dafür, dass Menschen, die in ihnen handeln, Verantwortung wahrnehmen können.

Die *zweite Ebene* ist die Ebene des Verantwortungssubjekts, der Person, die Verantwortung übernimmt. Verantwortung ist von entscheidender Bedeutung dort, wo die Folgen und Nebenfolgen des Sicherheitshandelns kaum überschaubar sind, die Folgen und Nebenfolgen des Sicherheitshandelns sich aber als strukturelle Ungerechtigkeiten verfestigen können. Hier greift die Vorstellung von *geteilter* – nicht individueller, nicht kollektiver – Verantwortung; nicht die Verantwortung ‚der Polizei‘, auch nicht ‚der einzelnen Polizist\_in‘: „[...] shared responsibility is a responsibility I *personally* bear, but I do not bear it alone“ („geteilte Verantwortung ist die Verantwortung, die ich persönlich trage, aber ich trage sie nicht allein“) (Young 2012, 109). Dieses Verantwortungsmodell sozialer Verbundenheit („social connection model of responsibility“) kann Verantwortung an einem handelnden Individuum festmachen, setzt dieses Individuum zugleich in einen Kontext, der von und mit gemeinsamen moralischen Prinzipien lebt; Verantwortung, die zu weitreichend für einen einzelnen handelnden Menschen ist, kann so auch geteilt werden.

Eine *dritte Ebene*, um im Sicherheitskontext Verantwortung neu zur Sprache zu bringen, nennt Bayertz „Metaverantwortung“ (Bayertz 1995, 63ff.): Eine solche Metaverantwortung untersucht das herrschende Verantwortungspathos und fragt danach, welche Werte und Normen ihm zugrunde liegen. Das Pathos der Verantwortungsübernahme eines VW-Vorstands wegen gefälschter Abgaswerte 2016 ist anders als das Pathos der Verantwortungsübernahme eines Kniefalls im Warschauer Ghetto 1970. Die Verantwortung, dieses Pathos im Hinblick auf seine Wertannahmen kritisch zu überprüfen, ist damit eine grundlegende gesellschaftliche und individuelle Verantwortung.

## **„Alles ist besser als tot“: Gefahren eines Sicherheitsfundamentalismus:**

### **Odysseus (2)**

In der aktuellen Debatte um Terrorismusbekämpfung wird immer wieder der Verdacht laut, dass die ethische Reflexion des Sicherheitshandelns ein Luxus sei, den sich diejenigen leisten können, die einer Gefahr oder Bedrohung noch nicht wirklich ausgesetzt waren. *Wenn erst die Bombe der Terroristen den Kölner Dom / das Brandenburger Tor / das Fußballstadion zerstört hat*, so heißen die Einwände, *dann wird sich keiner mehr mit Kleinigkeiten wie Datenschutz oder den psychologischen Kosten von Sicherheitskontrollen befassen: „Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral“* (Brecht 1928/2004, 67).

Und natürlich hat Bertolt Brecht hier Recht. Nur ist seine Aussage keine Absage an die Moral, sondern eine höchst moralische Aussage: Die moralische Verpflichtung, Menschen mit Lebensnotwendigem zu versorgen, ist höher als andere moralische Verpflichtungen, die sich etwa aus Konventionen oder dem Schutz des Eigentums ergeben. In ähnlicher Weise machen diejenigen, die den Wert der Sicherheit über alle anderen Werte stellen, eine moralische Aussage. Es ist eine moralische Aussage, die besagt, dass die moralische Verpflichtung für Leben und Sicherheit von Menschen prinzipiell anderen moralischen Verpflichtungen vorzuziehen ist. Weil in Fragen der Sicherheit menschliche Verletzbarkeit sichtbar wird, sind solche (moralischen) Aussagen häufig intuitiv einleuchtend.

Wenn aber Sicherheit nicht länger in Konkurrenz zu anderen Werten steht, sondern als Grundlage zur Verwirklichung dieser Werte gesehen wird, dann wird Sicherheit absolut gesetzt. Sicherheit nimmt dann die Logik eines ‚Everything beats being dead‘ an: ‚alles ist besser als tot‘. Schon in medizinischen Diskursen ist sichtbar, wie schwierig solche Aussagen auch im individuellen Fall sind. Im Kontext proaktiven Sicherheitsdenkens wird hier das ‚Grundgut Leben‘ als absolutes in eine kontingente Situation der Unsicherheit gesetzt; als Folge werden leicht andere Handlungsoptionen, die, vorsichtiger, nach einem größeren Wertekontext und nach demokratisch legitimierten Strukturen und Prozessen fragen, außer Kraft gesetzt (Ammicht Quinn/Rampp 2009).

Das Überleben ist selbstverständlich notwendige Bedingung des guten Lebens, aber eben nicht hinreichende Bedingung. Welcher Wert in welcher Situation wie stark betont werden muss, ist eine jeweils neu zu bearbeitende Frage. Eine moralische Achtsamkeit darauf, dass einzelne (Grund)Werte nie vollständig zugunsten anderer untergehen dürfen und dass gesellschaftliches und individuelles Handeln einer Logik der

Angemessenheit folgt, scheint ein vielversprechender, wenn auch sehr grundlegender Ansatz zu sein. Insbesondere dann, wenn das Sicherheitshandeln proaktiver Natur ist, braucht es diese moralische Achtsamkeit. Fehlt sie, so besteht eine doppelte Gefahr: zum einen die Gefahr, dass ein (absolutes) Sicherheitsversprechen abgegeben wird, das nicht gehalten werden kann; zum anderen, die Gefahr, dass schützenswerte Güter durch ihren Schutz selbst infrage gestellt werden. Eine freie und gerechte Gesellschaft kann nicht dadurch gerettet werden, dass Freiheit oder Gerechtigkeit vernachlässigt wird.

Insbesondere dort, wo Sicherheit durch Technik hergestellt wird, wird die Frage nach den Sicherheitsversprechen wichtig; denn Sicherheitstechniken haben in hohem Maß das Potenzial, Gesellschaft zu verändern. Am Beispiel von Technologien, die der Beobachtung, der Überwachung und Kontrolle dienen, wird dies deutlich: Sie können als Normalisierungs- oder Klassifizierungsinstrumente aufgefasst oder eingesetzt werden (Marx 2002; Lyon 2003; Pasquale 2015); sie können Bürger\_innen als Akteur\_innen der Überwachung thematisieren, etwa in der wechselseitiger Überwachung (*lateral surveillance* oder *peer-surveillance*; vgl. Andrejevic 2002; Albrechtslund 2008; Marwick 2012) oder der Überwachung von staatlichen Akteur\_innen, insbesondere von Polizei im Einsatz durch Privatpersonen (*sousveillance* vgl. Wilson/Serisier 2010; Huey/Walby/Doyle 2006; Mann 2004; Koskela 2004). Ebenso können Sensoren, die primär der Funktion eines technischen Systems dienen (z.B. Smart Meters, also Sensoren, die den Stromverbrauch messen), zu einem Instrument der Überwachung werden (Chen et al. 2011).<sup>3</sup>

Digitalisierte Technologien sind häufig so komplex, dass sie nicht einmal mehr von denjenigen, die sie einsetzen, verstanden werden. Demokratische Zustimmung von Bürger\_innen zu bestimmten Sicherheitstechnologien setzt ein gewisses Maß an Transparenz und Verständnis voraus. Oft ist das Offenlegen der Funktionsweise aus Sicherheits- oder Konkurrenzgründen nicht erwünscht. Dies reduziert aber die demokratischen Kontrollmöglichkeiten. Hier besteht Forschungsbedarf, um Ansätze zu entwickeln, die aufzeigen, wie diese Systeme so entwickelt oder modifiziert werden könnten, dass eine grundlegende Transparenz als Basis für die demokratische Kontrolle von Entwicklung und Einsatz hergestellt werden kann (Ammicht Quinn 2015, 30).

Kehren wir zu Odysseus, den Sirenen und dem gelungenen Sicherheitshandeln zurück. Es ist die Geschichte über einen Helden, der die richtigen Sicherheitstechniken aussucht

---

<sup>3</sup> Ich danke Thilo Hagendorff und Tobias Matzner für diese Hinweise.

und sie implementiert. Sie bringen zwar einige vorübergehende Einschränkungen für die betroffenen Menschen mit sich, aber alle entgehen deshalb einer Gefahr, die sie sonst nicht überlebt hätten.

Aber es gibt noch eine andere Lesart der Geschichte:

In unsicheren und stürmischen Zeiten hören wir alle häufig einen spezifischen Sirenenengesang:

Es ist ein Sirenenengesang, der sagt, dass wir immer mehr Sicherheit brauchen, und dass wir absolute Sicherheit erreichen könnten, wenn wir uns nicht immer von gesellschaftlichen Zweifeln stören ließen.

Von Odysseus' Geschichte lernen wir, dass wir *auch* Sicherheitsmaßnahmen brauchen, die uns vor einem solchen Sirenenengesang schützen. Wir brauchen Sicherheitsmaßnahmen gegen politische oder technische attraktive, aber unhaltbare Sicherheitsversprechen, und wir brauchen Sicherheitsmaßnahmen, die die Menschenwürde und Freiheitsrechte schützen (Ammicht Quinn 2014, 290).

### Grundthemen einer Sicherheitsethik

Drei Thesen fassen die Grundthemen zusammen und umreißen das Grundverständnis und den Ausgangspunkt einer Sicherheitsethik:

- **Sicherheitshandeln ist Handeln und steht unter moralischen Anspruch.** Fragen nach Motivation, Folgen und (unerwünschten) Nebenfolgen des Handelns müssen bearbeitet werden. Hier können unterschiedliche Logiken (etwa Systemlogiken vs. rechtsstaatliche Logiken) und unterschiedliche Werte (etwa Effektivität und Effizienz vs. moralischer Achtsamkeit) aufeinanderprallen und müssen verhandelt werden. Dabei sind Kompromisse immer Teil des politischen Handelns. „Faule Kompromisse“ (Margalith 2011) aber sind Kompromisse, die in der letzten Konsequenz ein menschenverachtendes System stützen – im Großen wie im Kleinen. Diese Form des Kompromisses ist aus ethischer Perspektive ‚kategorisch‘ verboten; denn ein solcher „fauler Kompromiss“ würde unmittelbar oder mittelbar die moralischen Grundlagen des Handelns selbst beschädigen.
- **Dem Erforschen, Wahrnehmen und Bereitstellen von Sicherheit liegen explizit und implizit Werte zugrunde.** Diese manchmal impliziten Vorannahmen müssen nicht intentional diskriminierend sein; sie können auch Normalitätsannahmen sein, etwa wie ein ‚normaler‘ Körper aussieht oder wie ein ‚normaler‘ Mensch sich bewegt. Solche Vorannahmen, werden sie in Technik

eingeschrieben, können massive diskriminierende Wirkungen haben – z. B. im Fall des Körperscanners, der künstliche Darmausgänge als ‚auffällig‘ markiert oder im Fall der intelligenten Videoüberwachung, bei der unter Umständen Menschen mit bestimmten Behinderungen als ‚nachzukontrollierend‘ gezeigt werden.

Implizite Vorannahmen können die konkrete Form von Sicherheitstechnologien, den Zuschnitt von Sicherheitshandlungen oder die Motivation und das Engagement für oder gegen bestimmte Sicherheitsmaßnahmen leiten. Das ist an sich noch kein Problem. Dort aber, wo (unter Umständen) problematische Vorannahmen verdeckt bleiben und nicht offen geklärt werden, üben sie undiskutiert und unreflektiert einen erheblichen Einfluss auf das Sicherheitshandeln und damit auf die Gesellschaft als ganze aus.

- **Sicherheit darf nie als absolute Kategorie verstanden werden.** Wenn Sicherheit aber keine absolute Kategorie ist, dann ist Sicherheit sowohl eine begrenzte als auch eine zu begrenzende Ressource. Sie ist begrenzt, weil absolute und vollständige Sicherheit für alle weder herstellbar noch bezahlbar oder effizient ist. Aus normativer Sicht ist Sicherheit zudem eine *zu begrenzende Ressource*, weil ein freies Gemeinwesen, das auf die unbegrenzte Steigerung von Sicherheit zielt, am Ende kaum noch jenes freie Gemeinwesen wäre, das es doch ursprünglich zu sichern galt.

Und damit lautet eine Faustregel für jedes Sicherheitshandeln:

*Die Lösung eines Problems soll nicht größere Probleme verursachen als ursprünglich vorhanden waren.* (Ammicht Quinn 2014, 43)

### **Sicherheit und Unsicherheit: Odysseus (3)**

Ehe Circe den Odysseus vor den Gefahren der Sirenengesänge warnt, erzählt Homer von der durchaus dramatischen Begegnung zwischen Odysseus und Circe. Auf der langen und gefährlichen Irrfahrt vom Trojanischen Krieg nach Hause kommt er – einmal wieder – zu einer Insel, auf der eine – wieder einmal – betörende Frau lebt, Circe, Zauberin und Göttin. Circe wohnt alleine zwischen lauter Tieren, die alle, auch die Löwen und Wölfe, zahm sind. Diese Sicherheit inmitten der Wildnis aber ist für den Reisenden nicht das, was sie zunächst zu sein scheint; anstatt die Ungefährlichkeit der wilden Tiere genießen zu können, wird jeder, der die Insel betritt, von Circe in ein Tier verwandelt. Und ist in Folge zahm.

Dies geschieht auch mit den Abgesandten des Odysseus. Circe verwandelt sie in Schweine: „...sie hatten von Schweinen die Köpfe, Stimmen und Leiber, auch die Borsten; allein ihr Verstand blieb völlig wie vormals.“ (Homer 1990, 10. Gesang, 239-240) Odysseus, von Hermes gewarnt, entgeht der Gefahr und befreit die Männer, die nach der Rückverwandlung jünger, schöner, stärker und klüger sind als vorher. Odysseus aber, ganz und gar *becirct*, verbringt ein Jahr mit Circe; danach macht er sich mit seiner Mannschaft auf die weiterhin gefährliche Heimreise.

Lion Feuchtwanger (1950), ein moderner Leser der Odyssee, gibt der Erzählung eine andere Wende: Als Odysseus seine von Circe verzauberte Mannschaft retten will, weigern sich die Seeleute, wieder menschliche Gestalt anzunehmen. Die zwar eingeschränkte und nicht besonders wohlriechende Sicherheit ist für sie immer noch attraktiver als ein gefährvolles Abenteuer nach dem anderen auf den unbekanntem und unsicheren Weltmeeren.

Feuchtwangers Homer-Lektüre, bei der für manche die Odyssee im Schweinestall endet, ist eine Kritik des ‚gesättigten‘ Bürgers – des Menschen, der lieber versorgt und sicher, aber auch dumpf lebt, anstatt physisch oder psychisch, politisch oder intellektuell Wagnisse einzugehen. Vielleicht hatte Feuchtwanger ja John Stuart Mills hundertfünfzig Jahre alte Mahnung im Ohr: „It is better to be a human being dissatisfied than a pig satisfied; better to be Socrates dissatisfied than a fool satisfied.“ – “Es ist besser, ein unzufriedener Mensch zu sein als ein zufriedenes Schwein; besser ein unzufriedener Sokrates als ein zufriedener Narr.“ (Mill 1863, 14)

Eine Sicherheitsethik reflektiert die Gefahr eines Denkens und Handelns, das von „den Menschen die Furcht [nehmen]“ (Adorno/Horkheimer 1988, 7) will, zugleich aber in Gefahr steht, entweder die große Sicherheit im Schweinestall, neue Ungerechtigkeiten oder auch neue Unsicherheiten zu produzieren. Diese neuen Unsicherheiten sind etwa Rechts- und Demokratie-Unsicherheiten, aber auch Unsicherheiten die Integrität des eigenen Körpers, der eigenen Daten oder der Freiheit der Lebensentwürfe betreffend.

*Sicher ist, dass nichts sicher ist. Auch das nicht.*

Sicherheitshandeln hat ein Grundziel: quälende, gefährliche, beängstigende oder destruktive Formen von Unsicherheit dort, wo es möglich ist, zu verringern und ein gutes Maß an Sicherheit herzustellen. Der Weg mag aber über Verunsicherungen führen.

Eine Ethik der Sicherheit gibt Orientierung. Auf einer anderen Ebene aber hat sie das Ziel zu verunsichern.

Auch heute sind viele unserer Handlungen, bewusst oder unbewusst, durch Gewohnheiten, Traditionen und Üblichkeiten oder durch die Berufung auf Autoritäten strukturiert und gesteuert. Dies sind alles Elemente, die einem Leben Sicherheit geben. Aber sie sind keine Elemente, die sozusagen automatisch eine richtige Handlung oder die Orientierung auf ein gutes Leben hervorbringen. Gewohnheiten, Traditionen, Üblichkeiten und Autoritäten müssen selbst im Hinblick auf Gerechtigkeit, die Ermöglichung von Verantwortung und allgemeine moralische Akzeptabilität be- und hinterfragt werden.

In vergleichbarer Weise müssen auch neue Situationen und Handlungen auf unvorhergesehene oder versteckte Probleme hin analysiert werden – Probleme, die in einer hohen sozialen und/oder technischen Komplexität leicht vernachlässigt werden können. Geschieht dies nicht, so läuft jede Sicherheitsethik Gefahr, an der Konstruktion von Feuchtwangers Schweinestall mitzuwirken – einem Ort, wo es warm, gemütlich und sicher ist, das eigene Denken, Verantwortung und Gerechtigkeit aber guten Gewissens suspendiert werden können, weil auch das Gewissen überflüssig wird.

## Literatur

- Adorno, Theodor W./Horkheimer, Max (1988): Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Albrechtslund, Andres (2008): Online Social Networking as Participatory Surveillance, in: *First Monday* (3)13. <http://firstmonday.org/article/view/2142/1949> (17.03.2016).
- Ammicht Quinn, Regina (Hrsg.) (2015): Intelligente Videoüberwachung. Eine Handreichung. Tübingen: IZEW. [https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/67099/Band11\\_Vidoe%C3%BCberwachung\\_Handreichung.pdf?sequence=1](https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/67099/Band11_Vidoe%C3%BCberwachung_Handreichung.pdf?sequence=1) (17.03.2016).
- Ammicht Quinn, Regina. (Hrsg.) (2014). Sicherheitsethik. Wiesbaden: Springer VS.
- Ammicht Quinn, Regina (2012a): Sei denn behutsam! Furcht gibt Sicherheit (Hamlet): Fragen nach einer Ethik der Sicherheit, in: Hoff, Gregor M. (Hrsg.): Sicher - unsicher. Salzburger Hochschulwochen 2011. Innsbruck: Tyrolia, 121-144.
- Ammicht Quinn, Regina (2012b): Zwischen Angstdiskursen und Akzeptanzfragen: Grundlagen einer Sicherheitsethik, in: Würtenberger, Thomas (Hrsg.): Innere Sicherheit im europäischen Vergleich. Zivile Sicherheit. Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung, Bd. 1. Berlin: LIT-Verlag, 217-230.
- Ammicht Quinn, Regina (2011): Kulturethik, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hrsg.): Handbuch Ethik. Stuttgart: Metzler, 264-269.
- Ammicht Quinn, Regina/Rampp, Benjamin (2009): „It'll turn your heart black you can trust“: Angst, Sicherheit und Ethik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung (4)78. Berlin: DIW, 136-149.
- Andrejevic, Mark (2002): The Work of Watching One Another: Lateral Surveillance, Risk, and Governance, in: *Surveillance & Society* (4)2, 479-497.
- Baur-Ahrens, Andreas/Krüger, Marco/Ammicht Quinn, Regina/Leese, Matthias/Matzner, Tobias (2015): How Smart is "Smart Security"? Exploring Data Subjectivity and Resistance. Final Report. Tübingen: IZEW.
- Bayertz, Kurt (1995): Eine kurze Geschichte der Verantwortung, in: ders. (Hrsg.): Verantwortung: Prinzip oder Problem?. Darmstadt: WBG, 3-71.
- Bourke, Joanna (2005): Fear. A Cultural History. London: Virago.
- Brecht, Bertolt (1928/2004): Denn wovon lebt der Mensch?, in: Die Dreigroschenoper: der Erstdruck 1928. Mit einem Kommentar hrsg. v. Joachim Lucchesi. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 67.
- Carter, Ian/Ricciardi, Mario (Hrsg.) (2001): Freedom, Power and Political Morality. Essays for Felix Oppenheim. London: Palgrave Macmillan.
- Chen Feng, Jing Dai, Bingsheng Wang, Sambit Sahu, Milind Naphade und Chang-Ten Lu.: Activity Analysis Based on Low Sample Rate Smart Meters, in: Proceedings of the 17th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining. New York 2011, S. 240-248.
- Eggleston, Margaret White (1934): Faith or Fear in Child Training. A Guide Book for Teachers and Parents Based on the Young Folks Treasury. New York: Round Table Press.
- Endress, Martin (2002): Vertrauen. Bielefeld: transcript.
- Elster, Jon (2000): Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment and Constraints. New York: Cambridge University Press.
- Feuchtwanger, Lion (1950): Odysseus und die Schweine und zwölf andere Erzählungen. Berlin: Aufbau Verlag.
- Frevert, Ute (2013): Vertrauensfragen. Eine Obsession der Moderne. München: Beck.
- Furedi, Frank (2005): Culture of Fear: Risk-Taking and the Morality of Low Expectation. London/New York: Continuum.
- Gardner, Daniel (2009): The Science of Fear. New York: Plume/Penguin.

- Hagendorff, Thilo (2016): Vertrauen und Solidarität im Kontext digitaler Medien, in: Petra Werner, Petra/Rinsdorf, Lars/Pleil, Thomas/und Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): Verantwortung - Gerechtigkeit - Öffentlichkeit. Normative Perspektiven auf Kommunikation. Konstanz: UVK, 297-306.
- Heesen, Jessica (2013): Sicherheit für alle? Herausforderungen in einer alternden Gesellschaft und im Strafvollzug, in: Cornel, Heinz/Halbhuber-Gassner, Lydia/Wichmann, Cornelius (Hrsg.): Strafvollzug, Straffälligenhilfe und der demografische Wandel. Freiburg i.Br.: Lambertus, 55-71.
- Heinze, Eric (2013): The Concept of Injustice. New York: Routledge.
- Höffe, Otfried (1993): Moral als Preis der Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Homer (1990): Odyssee. Übs. v. Johann Heinrich Voß (1781), Frankfurt a.M.: Insel.
- Horn, Christoph (2011): Güterabwägung, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hrsg.): Handbuch Ethik. Stuttgart/Weimar: Metzler, 3. Aufl. 391-396.
- Hubig, Christoph (1995): Verantwortung und Hochtechnologie, in: Bayertz, Kurt (Hrsg.): Verantwortung, Prinzip oder Problem. Darmstadt: WBG, 98-142.
- Huey, Laura/Walby, Kevin/Doyle, Aaron (2006): Cop Watching in the Downtown Eastside. Exploring the Use of (Counter)Surveillance as a Tool of Resistance, in: Monahan, Torin (Hrsg.): Surveillance and Security. Technological Politics and Power in Everyday Life. New York: Routledge, 149-166.
- Ignatieff, Michael (2004): The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror. Princeton: Princeton University Press.
- Joas, Hans (1999): Die Entstehung der Werte. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Johnson, Paul (1986): The Cancer of Terrorism, in: Netanyahu, Benjamin (Hrsg.): Terrorism. How the West Can Win. New York: Farrar, Straus & Giroux, 31-49.
- Kant, Immanuel (1785/1977): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten Werkausgabe, hrsg. v. Weischedel, Wilhelm. Band VII. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 3. Aufl.
- Klöcker, Katharina (2009): Zur Moral der Terrorbekämpfung. Eine theologisch-ethische Kritik. Ostfildern: Matthias-Grünwald-Verlag.
- Koskela, Hille (2004): Webcams, TV Shows and Mobile phones: Empowering Exhibitionism, in: Surveillance & Society (2/3)2, 199-215.
- Lenk, Hans/Maring, Matthias (Hrsg.) (1991): Technikverantwortung, Güterabwägung, Risikobewertung, Verhaltenskodizes. Frankfurt a.M.: Campus.
- Lenk, Hans (1992): Zwischen Wissenschaft und Ethik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lévy-Bruhl, Lucien (1884): L'idée de responsabilité, Paris: Librairie Hachette.  
<http://archive.org/stream/lidederesponsaboolvgoog#page/n13/mode/2up>  
 (11.03.2016)
- Luckner, Andreas (2005): Klugheit. Berlin/New York: de Gruyter.
- Lyon, David (2003): Surveillance As Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination. London/New York: Routledge.
- Mann, Steve (2004): Sousveillance: Inverse Surveillance in Multimedia Imaging. Proceedings of the 12th Annual ACM International Conference on Multimedia, New York.
- Margalith, Avishai (2011): Über Kompromisse und faule Kompromisse. Berlin: Suhrkamp.
- Marwick, Alice (2012): The Public Domain. Social Surveillance in Everyday Life, in: Surveillance & Society (4)9, 378-393.
- Marx, Gary T. (2002): What's New About the 'New Surveillance'? Classifying for Change and Continuity, in: Surveillance & Society (1)1, 9-29.
- Mill, John Stuart (1863): Utilitarianism. London: Parker, Son, and Bourn, West Strand.  
<http://archive.org/details/a592840000milluoft> (16.03.2016)
- Neocleous, Mark (2007): Security, Liberty and the Myth of Balance: Towards a Critique

- of Security Politics, in: *Contemporary Political Theory* (6) 2007, 131-149.
- Nissenbaum, Helen (2010): *Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Nissenbaum, Helen (2004): *Privacy as Contextual Integrity*, in: *Washington Law Review* (1)79, 119-158.
- Nussbaum, Martha (2007): *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership (Tanner Lectures of Human Values)*. Cambridge: Harvard University Press.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Petersen, Thomas (2001): *Zeitenwende. Der Wertewandel 30 Jahre später*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B29/2001)*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ohlsson, Ragnar (1995): *Morals Based on Needs*. Lanham/New York/London: University Press of America.
- Ott, Konrad (1997): *Ipsa facto. Zur ethischen Begründung normativer Implikate wissenschaftlicher Praxis*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Pasquale, Frank (2015): *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, John (2001): *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, John (1985): *Justice as Fairness: Political not Metaphysical*, in: *Philosophy and Public Affairs* (14) 1985, 223-251.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reemtsma, Jan Philipp (2008): *Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rosen, Jeffrey (2004): *Isaac Marks Memorial Lecture. The Naked Crowd: Balancing Privacy and Security in an Age of Terror*, in: *Arizona Law Review* (46)4, 606-619. <http://www.arizonalawreview.org/pdf/46-4/46arizlrev607.pdf> (16.03.2016).
- Rössler, Beate (2001): *Der Wert des Privaten*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ropohl, Günter (1994): *Das Risiko im Prinzip Verantwortung*, in: *Ethik und Sozialwissenschaften* 5, Stuttgart, 109-120.
- Rotenberg, Marc/Scott, Jeramie/Horwitz, Julia (Hrsg.) (2015): *Privacy in the Modern Age: The Search for Solutions*. New York: The New Press.
- Schnädelbach, Herbert (2004): *Werte und Wertungen*, in: ders. (Hrsg.): *Analytische und postanalytische Philosophie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 242-265.
- Schwartz, Karl: (o.J.) *Fighting Cancer and Terrorism*. <http://www.lymphomation.org/messageNHL.htm> (20.07.2009).
- Sen, Amartya (2009): *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Solove, Daniel (2011): *Nothing to Hide. The False Tradeoff between Privacy and Security*. New Haven: Yale University Press.
- Svendsen, Lars (2008): *A Philosophy of Fear*. London: Reaktion Books.
- Sztompka, Piotr (1999): *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taubes, Jacob (1970): *Das Unbehagen an der Institution. Zur Kritik der soziologischen Institutionslehre*, in: Schelsky, Helmut (Hrsg.): *Zur soziologischen Theorie der Institutionen*. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 68-76.
- Waldron, Jeremy (2003): *Security and Liberty: The Image of Balance*, in: *The Journal of Political Philosophy* (2)11, 191-210.
- Walzer, Michael (1984): *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Watson, John B. (1930): *Behaviourism*. Chicago: University of Chicago Press, 125-129.
- Watson, John B./Rayner, Rosalie (1920): *Conditioned emotional reactions*, in: *Journal of Experimental Psychology* 3(1), 1-14.

- Werner, Micha H. (2011): Verantwortung, in: Düwell, Markus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hrsg.): Handbuch Ethik. Stuttgart: Metzler, 3. Aufl., 541-548.
- Wilson, Dean J./Serisier, Tanya (2010): Video Activism and the Ambiguities of Counter-Surveillance, in: Surveillance & Society (2)8, 166-180.
- Young, Iris M. (2012): Responsibility for Justice. Oxford: Oxford University Press.

## 2. Sicherheitsbegriff und Prävention: Über die Zähmung der Zukunft

---

*Matthias Leese*

Am 21. August 2013 erscheint in der Chicago Tribune (Gorner 2013) ein Artikel, der eindrücklich beschreibt, wie moderne Kriminalprävention funktioniert. Jeremy Gorner berichtet, wie an der Haustür eines 22-jährigen plötzlich eine Polizeipatrouille erscheint. Der junge Mann hatte keine Vorstrafen und war auch sonst nicht auffällig geworden. Und nichtsdestotrotz ließ ihn die Polizei wissen, dass er unter verschärfter Beobachtung stehe.

Sicherheit zu definieren ist im Grunde genommen unmöglich. Und doch ist Sicherheit ein Grundbestandteil unseres Denkens über die Welt und die Formen menschlichen Zusammenlebens. Das scheint ein Paradoxon zu sein, konstituiert aber letztlich einen zentralen Fluchtpunkt von Politik und Gesellschaft. Die Vorstellungen von „Sicherheit“ und von „Sicherheitsproduktion“ beruhen auf flüchtigen, schwer greifbaren und oftmals abstrakten Bedrohungen – und sind gleichzeitig Teil des Versprechens von sozialer Organisation, namentlich des Versprechens, innerhalb der sozialen Organisationseinheit Sicherheit zu schaffen. Der Sicherheitsbegriff selbst ist also in höchstem Maße politisch, was eine konzeptionelle Annäherung schwierig macht. Unmöglich wird sie dadurch nicht, aber sie muss sich mutmaßlich an dem Anspruch messen lassen, Ambivalenzen, Ambiguitäten und Diskontinuitäten Raum zu lassen (de Lint/Virta 2004; Schouten 2014). Ein Sicherheitsbegriff muss also, einem prozessualen Verständnis von Politik nicht unähnlich, notwendigerweise Kontroversen, Konflikte und unterschiedliche Wertvorstellungen aufnehmen, ohne divergente Vorstellungen von Sicherheit zu einem allzu starren Destillat zu verdichten.

Sicherheit lässt sich im Grunde schon *qua definitionem* nicht dingfest machen. Sicherheit kann nur als Negativfolie in Relation zu etwas existieren, das den *status quo* bedroht, in dem wir uns „sicher“ fühlen. Solche Bedrohungen sind jedoch zahlreich in Art und Gestalt, und sind letztlich immer Ausdruck unserer Vorstellungskraft. Zwingenderweise müssen Bedrohungskonzeptionen sogar über die Grenzen der Vorstellungskraft hinausgehen, wenn Sicherheitspolitik als Antwort auf radikale Kontingenz verstanden werden muss. Der ehemalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld hat den Begriff der „unknown unknowns“ geprägt. Der Begriff meint diejenigen Bedrohungen, von deren Existenz man (noch) nichts weiß, und gegen die man sich in der Folge auch nicht wappnen kann – es aber letztlich doch tun muss, um nicht politischer Ohnmacht anheim zu fallen. Formuliert nach den Anschlägen vom 11. September 2001, kann Rumsfelds Aussage als Ausdruck der verzweifelten Versuche der US-Regierung verstanden werden, mit den Unwägbarkeiten von terroristischen Anschlägen zurechtzukommen.

Terrorismus lebt von der Illusion radikaler Unsicherheit. Und auch wenn diese Illusion niemals konkrete Bedrohungslagen widerspiegelt, so ist doch schon die Frage nach konkreten Bedrohungslagen falsch gestellt. Menschliches Verhalten lässt sich niemals vollständig rationalisieren und entzieht sich so den Bemühungen, sich vermessen, operationalisieren und berechnen zu lassen. Wie also Politik gestalten, wie Sicherheit produzieren angesichts einer solchen Unmöglichkeit definitiven Wissens? Sicherheit – oder besser: Unsicherheit – ist in diesem Sinne eng mit größeren philosophischen und erkenntnistheoretischen Fragestellungen verknüpft. Unsicherheit ist immer Teil einer ungewissen Zukunft, und im Umkehrschluss kann Sicherheit als die *Zähmung der Zukunft* verstanden werden. Der zentrale Referenzpunkt von Sicherheitspolitik im weitesten Sinne ist damit gesteckt: Es muss Wissen über die Zukunft produziert werden. Präziser gesprochen muss Wissen über die Bedrohungen der Zukunft produziert werden, um diese Bedrohungen in die Gegenwart rückzuspiegeln und ihnen im Hier und Jetzt mit den zur Verfügung stehenden Mitteln entgegenzutreten.

Beim Blick auf die sicherheitspolitischen Programme unserer Zeit lassen sich diverse Mittel und Wege identifizieren, wie eine solche Spiegelung das notwendige Wissen über Bedrohungen verschaffen könnte: durch Simulationen (Boyle/Haggerty 2012), Übungen und Planspiele (Anderson/Adey 2012), Rückgriff auf mediale Narrative (de Goede 2008; Grusin 2004, 2010) oder sogar freies „Erfinden“ (Salter 2008). Louise Amoore (2013) konstituiert gar ein generelles Umschlagen der Grundlagen von Sicherheitspolitik von Wahrscheinlichkeiten hin zu bloßen Möglichkeiten und damit eine Öffnung von

Wissensproduktion hin zu kreativen Methoden. Claudia Aradau und Rens van Munster (2007) wiederum sehen in Überwachungsmaßnahmen, im Verlangen nach immer mehr Daten, in Profiling-Programmen und im zunehmenden Vertrauen auf ausgeklügelte Algorithmen den politischen Versuch, sich aus der erkenntnistheoretischen Zwickmühle zwischen sicherer Gegenwart und unsicherer Zukunft zu befreien.

Dieser kurze Aufriss verdeutlicht, mit welcher Art von Schwierigkeiten sich eine Annäherung an einen Sicherheitsbegriff konfrontiert sieht. Speziell auf das temporale Dilemma von Sicherheit wird später im Kontext von Prävention noch zurückzukommen sein. Zunächst aber soll versucht werden, ein Verständnis von Sicherheit zu entwickeln, das nicht den hoffnungslosen Versuch unternimmt, das eingangs skizzierte Paradoxon aufzulösen, um so flüchtige Vorstellungen von Sicherheit zu kristallisieren. Im Gegenteil wird dieser Beitrag versuchen, den unterschiedlichen – und teilweise konfligierenden – Vorstellungen von Sicherheit Raum zu gewähren, und dadurch einen konturierten, multidimensionalen Sicherheitsbegriff entstehen zu lassen. Dazu sind mehrere Schritte notwendig. Zunächst wird der Wert von Sicherheit als ebensolcher diskutiert; als Wert an sich und als Ziel sozialer Organisation. Im nächsten Schritt wird auf die soziale Konstruktion von Sicherheit eingegangen und diese vor dem Hintergrund von Versicherheitlichungstheorien betrachtet. Im Anschluss wird Sicherheit dann aus einer kritischen Perspektive in größeren Zusammenhängen von Regieren, und spezieller im Sinne des Foucaultschen Diktums von Macht/Wissen diskutiert.

### **Der Wert (von) Sicherheit**

Eine Bedrohung ist deshalb eine Bedrohung, weil sie sich auf das bezieht, was wir wertschätzen, nur um es dann mit dem zu kontrastieren, was wir fürchten (Burgess 2009: 309). Sicherheit ist somit Ausdruck sozialer und kultureller Bedürfnisse einer Gesellschaft, und – konkreter – ihrer Ängste und Hoffnungen (Burgess 201b, 2). Anders gesprochen ist Sicherheit für sich wertvoll, und dieser Wert ist von zentraler Bedeutung in der Geschichte von politischer und sozialer Theorie (Der Derian 1995). Der prominenteste ideengeschichtliche Beitrag stammt dabei wohl von Thomas Hobbes. Der Leviathan, zentrales Element des gleichnamigen Werks aus dem Jahr 1651, verkörpert eine Vorstellung von absoluter Souveränität, die sich aus dem Bedürfnis nach Sicherheit speist. Die Grundfrage für Hobbes lautet: Wie lässt sich der anarchische Grundzustand eines Krieges aller gegen alle einhegen? Für ihn kann es allein der uneingeschränkte Herrscher sein, der einer unkontrollierten Gewaltausübung Einhalt gebieten und so die Gesellschaft überhaupt in einen angstfreien, lebenswerten Zustand verwandeln kann.

Die Konzeption von Sicherheit bei Hobbes ist in diesem Sinne eine (Über-) Lebensstrategie, die Unsicherheit und Ambivalenz in Wahrheit und Vorhersagbarkeit überführt (Huysmans 1998, 245). Sicherheit wird damit sowohl zum konstituierenden Element von staatlicher Gewalthoheit als auch zum wichtigsten Regierungsziel dieser neu eingesetzten staatlichen Gewalt.

Obwohl der Begriff der Souveränität bei Hobbes von Absolutheit – und damit auch von der absoluten Legitimität des Einsatzes von Gewalt – geprägt ist, ist die Konzeption von Sicherheit selbst eine positive. Auch wenn ihre Herstellung das kollektive Abtreten individueller Freiheiten impliziert, so wiegt der Wert von Sicherheit für Hobbes schwerer als die Möglichkeit radikaler Selbstbestimmung. Der Grundstein für geregelte soziale Organisation ist somit gelegt. Das große historische Mantra der (westlichen) politischen Philosophie und Staatstheorie entspinnt sich für Mark Neocleous (2008, 4) in der Folge an der Frage, wie die Macht des Staates zur Herstellung von Sicherheit optimiert werden könne. In dieser Frage spiegelt sich die grundsätzliche Annahme, dass Sicherheit die Grundvoraussetzung von Freiheit (nicht: Anarchie) und Demokratie sei, und somit entscheidend für eine gute und lebenswerte Gesellschaft. Eine solche Annahme ist grundsätzlich nicht falsch, hat allerdings im Laufe des zwanzigsten Jahrhundert und der zunehmenden Liberalisierung von Gesellschaften fundamentale Kritik erfahren. In Abgrenzung zu einer allzu abstrakten und isolierten Konzeption von Sicherheit findet nun eine stärkere soziale Kontextualisierung statt. Die Bedeutung von Sicherheit ist nach dieser Lesart nicht nur abhängig von der jeweils spezifischen Fragestellung, sondern auch von individuellen Verständnissen unserer Beziehungen zu Natur und Umwelt, anderen Menschen, sowie zu unserer Identität und unserem Selbstverständnis (Huysmans 1998, 228).

Aus einer solchen Perspektive auf das Innere der Gesellschaft resultiert eine stärkere Konzentration auf die Wirkweisen von Sicherheit auf eben jenes Innere. Sicherheit unter dieser Prämisse wird zu einem moralisch-normativen Unterfangen und stellt Fragen nach dem spezifisch „Guten“ an Sicherheit selbst (Browning/McDonald 2013: 236); weiter gefasst sind dies Fragen des „guten Lebens“ als Referenzobjekt von Sicherheit (Ammicht Quinn 2014a). In diesen Fragen offenbart sich die wohl größte Bruchstelle des heutigen Sicherheitsdiskurses: Die Produktion von Sicherheit ruft oft Nebenfolgen hervor, die einen negativen Einfluss auf dieses Gute ausüben und damit die Gesellschaft als Referenzobjekt von Sicherheit in eine weniger lebenswerte (aber dafür, widersprüchlicherweise, mutmaßlich sicherere) verwandeln. Willem de Lint und Sirpa Virta (2004, 471) umschreiben diesen Zwiespalt wie folgt: Sicherheit müsse als

pathologisches Phänomen verstanden werden, das nur durch mehr Sicherheit geheilt werden könne. In anderen Worten: Sicherheitspolitik und Sicherheitsdenken, Sicherheitstechnologien und Sicherheitspraktiken – sie alle haben das Potential, normativ ‚nach hinten loszugehen‘ und genau die Werte zu gefährden, die ursprünglich geschützt werden sollten. Kurzum: Sicherheit erzeugt Reibung, und diese Reibung ist in vielen Bereichen unseres alltäglichen Lebens spürbar.

Nicht zuletzt sind die Debatten unter dem Diktum von ‚Freiheit vs. Sicherheit‘ von der Erfahrung dieser Reibung befeuert worden. Verletzungen der Privat- und Intimsphäre, ein Kontrollverlust über personenbezogene Daten, Diskriminierungen und Einsortierungen in Risikoklassen, mutmaßlich die Aufkündigung eines liberalen gesamtgesellschaftlichen Grundverständnisses markieren die Eckpunkte in den Diskussionen. Sicherheit, so Didier Bigo (2008, 12), stelle sich zunehmend entkoppelt von Menschenrechten, rechtlichen und sozialen Garantien, und entkoppelt vom Schutz des Individuums dar. Freiheit und Sicherheit unter dem Blickwinkel einer möglichen ‚Balance‘ oder einer Abwägung zu diskutieren führt jedoch, ganz im Sinne der bis dato skizzierten Ambivalenzen und Ambiguitäten von Sicherheit, zu einem Zerrbild. Menschenrechte und bürgerliche Freiheitsrechte zu ethischen Bedenken zu reduzieren, die dann wiederum gegen Sicherheitsargumente aufgewogen werden könnten, etabliert unweigerlich die Möglichkeit einer legitimen Minderung dieser Rechte (Hayes 2010, 158). Rechte, das möge man im Hinterkopf behalten, die für sich genommen universelle Geltung beanspruchen.

Doch nicht nur die Reduktion von Grundwerten auf Verhandlungsmasse sorgt für Unbehagen. Eine Debatte unter der Prämisse von Balance beruht zudem auf der fragwürdigen Annahme, dass eine optimale Balance überhaupt erreicht werden könne (Waldron 2003: 193). Eine solche Annahme scheint übermäßig vereinfachend, da sie weder die Mehrdeutigkeiten von Sicherheit noch die Mehrdeutigkeiten von Freiheit reflektiert. Zudem bezieht sie weder Kritiken an rein konsequentialistischen Ansätzen von Ethik (d.h. die Konzentration auf das Ergebnis einer Handlung, und nicht auf die möglicherweise moralisch fragwürdige Handlung selbst), noch Fragen von Verteilungsgerechtigkeit oder nicht-intendierten Nebenfolgen mit ein (ebd., 195). Es sind jedoch genau diese Fragen, die bei einer kritischen Bewertung von Sicherheitspolitik und damit letztlich auch eines Sicherheitsbegriffs, der durch seine politischen Praktiken (mit-)bestimmt wird, von Bedeutung sind. Ein Fokus auf „Balance“ oder „Abwägung“ verstellt dabei mutmaßlich eine größere Perspektive auf gesellschaftlichen Wandel unter der Überschrift Sicherheit (Monahan 2006, 21).

Sicherheit also ist nicht eindimensional zu definieren. Zu viele Fragen verbleiben dazu zwischen Hobbes' positiv gemeintem gesellschaftlichem Fundament von Sicherheit und heutigen Bedenken angesichts von Vorstellungen eines „Supergrundrechts“ Sicherheit (Hans-Peter Friedrich im Juli 2013), das andere Rechte aussticht. Sicherheit ist geprägt durch eine starke normative Aufladung (Burgess 2011a), und die verschiedenen Dimensionen von Sicherheit dürfen nicht leichtfertig verwechselt oder durcheinandergebracht werden. Sicherheit ist untrennbar mit sozialer und politischer Organisation verbunden, und damit auch mit Fragen von Macht, Autorität und Regieren. Ein Großteil der Kritik an Sicherheit ist bei näherer Betrachtung tatsächlich keine Kritik an Sicherheit als ‚Wert an sich‘, sondern an Sicherheitspolitik und den politischen Programmen, unter denen solche Sicherheitspolitik maßgeblich geprägt wird. Die Unterschiede sind dabei oft nur schwer auszumachen. Wenn sich an diesem Punkt eines festhalten lässt, dann vielleicht dies: Sicherheit ist weder rein ‚gut‘ noch rein ‚böse‘. Und im Umkehrschluss: Eine moralische Bewertung von Sicherheit kommt nicht um empirische Kontextualisierung herum. Sicherheit ist immer eingebettet in Politik, in Macht, in Modi von Wissensproduktion, und auch in ökonomische Zusammenhänge. Sicherheit ist *sozial konstruiert*.

### Soziale Konstruktion von (Un-)Sicherheit

Eine soziale Konstruktion von (Un-)Sicherheit lässt sich im Grunde schon an den sich wandelnden Landschaften von Bedrohungen und Referenzobjekten von Sicherheit ablesen. Von territorialer Integrität über Bevölkerungsschutz (Foucault 2007, 2008) hin zu kritischen Infrastrukturen (Aradau 2010; Collier/Lakoff 2008, 2015); vom Nationalstaat hin zum Individuum (Paris 2001) und bis zu nicht-menschlichen Akteuren wie etwa Technologien oder Infrastrukturen (Chandler 2013; Kaltofen 2015; Mitchell 2014). Von feindlichen Armeen über atomare Langstreckenwaffen (Buzan and Hansen 2009) hin zu Terrorismus und organisierter Kriminalität (Ball/Webster 2003; Simon 2008; Zedner 2006), Klimawandel (Rothe 2016; Swyngedouw 2010; von Lucke et al. 2014), Naturkatastrophen (Collier 2008; Lakoff 2006, 2007) und Migration (Bigo 2002; Huysmans 2006) – (Un-)Sicherheit erfährt immer wieder tiefgreifenden Wandel und ist dabei politischen Kontroversen ausgesetzt. Ausgehend von dieser Prämisse beschäftigt sich Versicherungstheorie mit diesem Wandel und fragt dabei danach, wie Bedrohungslagen überhaupt in der Wahrnehmung zu Bedrohungslagen werden und wie dies argumentativ legitimiert wird.

Um politische Maßnahmen gegen Bedrohungen ergreifen zu können, so die Annahme von Ole Wæver (Buzan et al. 1998; Wæver 1995), müssen diese Bedrohungen von einer breiten Öffentlichkeit (als solche) akzeptiert werden. Im Mittelpunkt steht hier die argumentative Zusammenführung von (neuen) Bedrohungen und (neuen) zu schützenden Referenzobjekten. Gegen diese Bedrohungen müssen dann in der Folge dringende Maßnahmen ergriffen werden, da sie ansonsten die weitere Existenzgrundlage gefährden könnten (Buzan et al. 1998, 5). Die entscheidende Frage ist hier, wie genau ein Problem zu einem *Sicherheitsproblem* wird (Wæver 1995, 54). Von Unsicherheit zu sprechen löst eine Dringlichkeit aus, die Ursachen für diese Unsicherheit zu bekämpfen und somit Unsicherheit in Sicherheit zu überführen. Die Logik von Versicherheitlichung etabliert dabei potentiell Ausnahmestände (wie etwa nach 9/11 in den USA zu beobachten), in denen Sicherheitsgesetze, Sicherheitstechnologien und Sicherheitspraktiken Legitimation erfahren, die unter normalen Bedingungen kaum Zustimmung finden würden.

Versicherheitlichung kann jedoch nicht nur im Zusammenhang mit Ausnahmesituationen gedacht werden. Vornehmlich Didier Bigo (1994, 2001, 2014; Bigo/Tsoukala 2008; Bigo/Walker 2007) gibt zu bedenken, dass es gerade nicht spektakuläre Ausnahmestände seien, sondern Normalität und Routine, die Versicherheitlichungsprozesse vorantreiben. Eine solche Normalisierung kommt in dieser Lesart vor allem durch institutionelle Kooperationen von Sicherheitsbehörden, bürokratische Vorgänge und eine zunehmende Technisierung von Sicherheit zustande (c.a.s.e. collective 2006, 466). Bedrohungen und Referenzobjekte von Sicherheit werden demnach durch Praktiken, begründet in der Expertise und dem Wissen von Sicherheitsexperten, auf die Agenda gesetzt. Der Punkt, den beide Lesarten betonen, besteht in den Kontroversen, und den Kämpfen um die Deutungshoheit, denen Sicherheit ausgesetzt ist. Um Sicherheit herzustellen muss Unsicherheit verhandelt werden – sei es durch öffentliche Diskussionen oder durch den Verweis auf jahrelange Erfahrung, sei es mittels Zahlen und Statistiken oder eines Verweises auf geheime Informationen, die die Öffentlichkeit nur „beunruhigen“ (Thomas de Maizière im November 2015) würden. Sicherheit wird hier zum Mittelpunkt von Argumentationen, die wiederum an spezifische Formen von Wissen rückgekoppelt sind.

Mit diesem Wissen – es ist, wie bereits dargelegt, Wissen über die Zukunft, das sich bis in die Gegenwart hinein erstreckt – kann also Unsicherheit argumentativ begründet, und können im Anschluss Sicherheitsmaßnahmen legitimiert werden. Diese können wiederum negative Folgen für die Gesellschaft als schützenswertes Referenzobjekt

entfalten. Dies muss nicht zwingenderweise der Fall sein, und die individuellen Einschätzungen über gerechtfertigte Eingriffe in Privat- oder Intimsphäre können stark variieren. Auch über eine angemessene Eingriffstiefe herrscht Uneinigkeit. Die Pole der Diskussion sind wohl auf der einen Seite im „Recht, alleingelassen zu werden“ (Warren/Brandeis 1890) zu verorten und auf der anderen Seite in der Annahme, dass ein Mensch, der sich nichts habe zuschulden kommen lassen, auch nichts zu verbergen habe. Bis hierhin spiegelt der entwickelte Sicherheitsbegriff das eingangs skizzierte Paradoxon der Nicht-Definierbarkeit von Sicherheit wider, die sich aber nichtsdestotrotz in viele Lebensbereiche hinein erstreckt und somit zu einem zentralen gesellschaftlichen und politischen Thema wird. Nach Sicherheit als Wert an sich und Sicherheit als sozialer Konstruktion soll in einem letzten Schritt Sicherheit als Paradigma von Regieren beleuchtet werden.

### **Sicherheit als Regierungspraxis**

Sicherheit also ist eine Regierungspraxis. Regieren in diesem Sinne muss verstanden werden als die Ausübung von Macht – von Akteuren über andere Akteure mit spezifischen Zielen und Mitteln, die sich an spezifischen Problemstellungen entspinnen und dabei nicht starr, sondern flexibel und dynamisch ausgelegt sind (Dean 1999, 22). Ein solches Verständnis geht maßgeblich auf Michel Foucault zurück, der in seinen Arbeiten zu „Gouvernementalität“ beschreibt, wie sich Regierungspraktiken im Laufe der Entwicklung moderner Staaten und Verwaltungsapparate zunehmend liberalisiert haben. Zur Durchsetzung sozialer Ordnungsvorstellungen würden zunehmend nicht mehr autoritäre Maßnahmen und Techniken aufgewendet, sondern Mechanismen individueller Selbstregulierung. Foucault beschreibt diesen Wandel als „conduct of conduct“ (Foucault 2008, 186), was sich etwa mit „Steuerung von Verhalten“ übersetzen ließe. Entscheidend ist hier, dass dem Individuum keine starren Verhaltensmuster aufgezwungen, sondern stattdessen Anreize geschaffen werden, um bestimmte Verhaltensmuster zu belohnen – die Entscheidung, ob den Anreizen Folge geleistet wird, bleibt jedoch beim Individuum selbst.

Hier entsteht eine neue Konzeption, die sich schwerlich zentral steuern lässt und auch keiner einzelnen Rationalität oder einem spezifischen politischen Programm folgt. Vielmehr müsse nach Foucault anerkannt werden, dass die Steuerung von Verhalten von einer Vielzahl von Akteuren und gesellschaftlichen Kräften abhängig sei. Wie auch in verwandten Ansätzen von „Governance“ (Rhodes 1996) ist der Staat hier nur einer unter vielen Akteuren, die an politischer Steuerung beteiligt sind. Governance kann

beschrieben werden als „Regieren ohne Regierung“, wobei mit Regierung die fixen Institutionen des Staates gemeint sind, die im Zuge von Flexibilisierung Einfluss verlieren und stattdessen versuchen, über neue kooperative Modi die erwünschten Verhaltensmuster herzustellen (Rhodes 2007). Um Sicherheit als Regierungspraxis zu beleuchten ist es also notwendig, den analytischen Fokus zu erweitern und sowohl neue Akteure als auch multiple und widerstreitende Strategien, Rationalitäten, Konflikte, Technologien und Identitäten miteinzubeziehen (Walters 2012, 3). Wie hat sich das Regieren von Sicherheit, und maßgeblicher, *durch* Sicherheit, also historisch verändert? Die wohl größte Transformation ist der „Kommodifizierung von Sicherheit“ (Loader 1999) zuzuschreiben. Kommodifizierung von Sicherheit bezeichnet die Verdinglichung von Sicherheit und Sicherheitsproduktion. Sie legen den Grundstein für eine Ökonomisierung und Kommerzialisierung, und in der Konsequenz für eine Regulierung von Sicherheit durch Marktmechanismen. Ein Blick auf Flughäfen, Bahnhöfe und andere Transportinfrastrukturen, aber auch auf öffentliche Gebäude, Museen und Parks, sowie private Shopping Malls oder Sportstadien macht schnell klar, dass Sicherheit zu einem käuflichen Gut geworden ist, von dem eine ganze Branche von Sicherheitsdienstleistern lebt. Viele Sicherheitsaufgaben, die früher in den hoheitlichen Bereich der Polizei fielen, werden heute von privaten Sicherheitsfirmen übernommen (Loader 2002; Zedner 2006). Neuere Entwicklungen müssen dabei als Ausdruck von längeren Trends verstanden werden, die sich über Jahrzehnte hinweg zurückverfolgen lassen (Jones/Newburn 2002, 134). Im Allgemeinen lässt sich festhalten, dass die Kommodifizierung von Sicherheit wohl ein Produkt von wachsendem Wohlstand und Privatbesitz ist, die wiederum ein Bedürfnis nach Schutz hervorgerufen haben.

Analog zu Privatisierungstendenzen hat sich auch Polizeiarbeit selbst verändert. In Polizeiarbeit hat eine starke Betonung auf Kriminalprävention Einzug gehalten. Richard Ericson und Kevin Haggerty (1997) haben gezeigt, wie sich Polizeiaufgaben zunehmend anhand von Risiko als zentralem Paradigma von Sicherheit neu konfiguriert haben. Durch die fortschreitende Konzentration auf vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung von Verbrechen hat sich Polizeiarbeit zu einer Praxis von Wissensproduktion gewandelt – ähnlich den weiter oben skizzierten Praktiken nationaler Sicherheit im Kampf gegen Terrorismus. Um Kriminalprävention zu betreiben muss Wissen über Bevölkerungsgruppen, Stadtviertel und Gefährdungslagen hergestellt werden, was wiederum auf Grundlage von Erfahrungswerten und Daten über vergangene Straftaten geschieht. Durch den Fokus auf Sicherheitswissen muss nun aber die Sicherheitsproduktion, die auf Grundlage dieses Wissens geschieht, nicht mehr

zwangsläufig von der Polizei selbst ausgeführt werden, sondern kann auch anderen Akteuren übertragen werden. Damit ist der Weg, eng verknüpft mit einer zunehmenden Marktliberalisierung im ausgehenden 20. Jahrhundert, frei für neue Akteurskonstellationen: Outsourcing an private Dienstleister, sogenannte „Public-Private-Partnerships“ und hybride Modi von Arbeitsteilung, den Einbezug von freiwilligen Helfern oder der käufliche Erwerb von Sicherheitsdienstleistungen für Stadtviertel oder Gegenden, die keine oder nicht genügend Aufmerksamkeit von der Polizei erfahren – die Möglichkeiten und praktischen Ausgestaltungen sind mannigfaltig. Neue Konstellationen in einem solch kritischen Feld wie Sicherheit setzen jedoch wiederum eine Analyse nicht nur von Effizienz- und Effektivitätskriterien, sondern auch normativer Implikationen voraus. Regieren kann – ohne hier allzu sehr zu vereinfachen – moralisch gut oder schlecht sein (Rose 1999: 16). Und tatsächlich spaltet sich die Diskussion entlang einer solchen Dichotomie. Manche betonen die Chancen, die eine Flexibilisierung von Sicherheitsproduktion mit sich bringe (etwa den Einbezug lokaler Akteure mit mehr Gespür für Sorgen und Nöte einzelner Stadtteile, Anpassungsfähigkeit, schnellere Reaktionszeiten, maßgeschneiderte Sicherheitskonzepte) und in diesem Sinne die mitunter starren Strukturen von staatlichen Sicherheitsbehörden als fundamentales Manko für Sicherheit ansehen (Dupont 2006; Shearing/Wood 2003; Wood 2006); die Liberalisierung von Sicherheit lässt dagegen auch den umgekehrten Schluss zu. Gerade der Bezug auf den Wert von Sicherheit an sich erlaubt die Rückbesinnung auf die Legitimität von Gewaltausübung und die Schutzverantwortung des Staates sowie den Schluss, dass ein solch wichtiges wie auch fragiles und potentiell gefährliches Gut wie Sicherheit nicht unüberlegt zum Spielball von ökonomischen Prämissen werden dürfe (Loader/Walker 2001, 2006; Zedner 2006).

Der Markt als Idealtyp ist per Definition im besten Sinne amoralisch, da neutral gegenüber Wertvorstellungen. Sein Medium Geld ist entkoppelt von Fragen bzgl. sozialem Grundkonsens und politischer Organisation, und damit auch von der normativen Aufladung von Sicherheit. Nicht zuletzt deshalb sehen kritische Autor\_innen in einem entfesselten Marktliberalismus eine der größten Gefahren für verantwortungsbewusste und maßvolle Sicherheitspolitik (Harvey 2005; Neocleous 2008). Verantwortung heißt dabei auch, zur Verantwortung gezogen werden zu können, und genau hier liegt wohl das stärkste Argument für eine Einhegung von liberalisierter Sicherheitsproduktion. Die Polizei übt nicht nur ein historisch begründetes Mandat zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und eine kulturelle Identifikationsfunktion für

politische Gemeinschaften aus (Loader/Walker 2001), sondern muss im Falle eines Missbrauchs des staatlich legitimierten Gewaltmonopols öffentlich Zeugnis ablegen. Mechanismen von Kontrolle und Verantwortlichkeit gegenüber der souveränen Bevölkerung sind essentielle Bestandteile für das Funktionieren von demokratisch organisierten Gemeinschaften (Bovens 2005; Grant/Keohane 2005) und damit systemisch verbrieft Sicherungen gegen die pathologischen Tendenzen von Sicherheit. Im Hinblick auf private Akteure stellen sich solche Prozesse, wenn nicht als unmöglich, so doch schwieriger dar. Im Gegensatz zur historisch gewachsenen Legitimation des staatlichen Gewaltmonopols, das sich direkt aus der Souveränität der Bevölkerung speist, beruht eine Regulierung des Sicherheitsmarkts unmittelbar auf politischen Aushandlungsprozessen. Hinzu kommt, dass (zumindest radikale) liberale ökonomische Theorie ein Eingreifen der Politik in Märkte verurteilt, da dadurch die Marktautonomie und das daraus (in der Theorie) entstehende optimale Gleichgewicht gestört würden. In der Folge ergäbe sich ‚schlechtere‘ Sicherheit für alle durch weniger Anreize zu Innovation, Qualität und niedrige Preise durch eingeschränkten Wettbewerb. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass sich nicht nur Vorstellungen von Sicherheit selbst, der Bedrohungen, denen wir uns ausgesetzt sehen und der Referenzobjekte, die es vor diesen Bedrohungen zu schützen gilt, wandeln, sondern auch die Akteure und Akteurinnen, die mit eben diesem Schutz betraut sind.

### Implikationen für Prävention

Zentral muss an dieser Stelle die Frage nach den Implikationen des herausgearbeiteten Sicherheitsbegriffs für das Thema Prävention stehen. Angesichts der Ausführungen muss dabei sogar in Frage gestellt werden, inwiefern Sicherheit und Prävention überhaupt voneinander abweichende Konzepte sind. Die Herstellung von Sicherheit ist notwendigerweise immer präventiv, da auf die Verhinderung von zukünftigen Bedrohungen ausgelegt. Prävention ist damit gewissermaßen die notwendige Bedingung von Sicherheit. Die Fragestellung, die es in diesem letzten Abschnitt zu bearbeiten gilt, verändert sich durch diese Einsicht: Es ist nicht die Frage, ob Prävention an sich richtig oder falsch ist, sondern die Frage, wie sich Prävention vor dem Hintergrund der skizzierten Merkmale von Sicherheit so gestalten lässt, dass sie möglichst wenige negative (Neben-)Folgen produziert. An dieser Stelle sollten wir uns noch einmal in Erinnerung rufen, dass Sicherheit, Sicherheitspolitik und die ‚soziale Realität‘ von Sicherheit zwar eng verknüpft sind, dabei aber nicht notwendigerweise kongruent sein müssen – und ausgehend von dieser Prämisse den Bogen zurück zum Anfang schlagen

und die Werthaftigkeit von Sicherheit im Licht der bisherigen Ausführungen reflektieren.

Eine spätmoderne Vorstellung von Sicherheit, so die Annahme von James Der Derian (1995, 26), muss die Pluralität von Gravitationszentren, multiple Bedeutungsmuster sowie flüchtige Identitäten als Grundvoraussetzungen anerkennen – und gleichzeitig geben diese neuen Grundvoraussetzungen die Agenda für kritische Reflektion vor. Es ist somit zu klären, wie die heutige Sicherheitslandschaft zu dem wurde, was sie heute ist. Es ist zu klären, warum bestimmte Interpretationen von Bedrohungen auf der politischen Agenda priorisiert werden, während andere nachrangig behandelt werden. Es ist zu klären, welche Akteure und Akteurinnen den Sicherheitsdiskurs maßgeblich bestimmen – und auf welche Art und Weise sie das tun. Es ist zu klären, welche Argumentationsformen und Wissenspraktiken der Produktion von Sicherheit zugrunde gelegt werden. Es ist zu klären, welche Akteure mit ihrer Umsetzung beauftragt werden, und auf welcher Grundlage. Und es ist zu klären, welche Technologien und Techniken dafür als adäquat betrachtet werden.

Zugegebenermaßen sind damit mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet. Das liegt in der Natur der Sache. Ein Sicherheitsbegriff der, so wie eingangs postuliert, eine vielschichtige und konturierte Perspektive anbieten möchte, darf sich Kontroversen, Ambiguitäten und Ambivalenzen nicht verschließen, sondern muss sie im Gegenteil annehmen und ihre Bruchstellen und Demarkationslinien schärfen. Soziale Phänomene verändern sich kontinuierlich, und ebenso kontinuierlich verändert sich (Un-)Sicherheit. Allerdings darf diese Einsicht nicht von einer moralischen Bewertung von Sicherheitspolitik und Sicherheitspraktiken befreien – im Gegenteil. Der moralisch gute Wert von Sicherheit an sich kann, wie gezeigt, in der Praxis tatsächlich leicht in etwas ‚Schlechtes‘ umschlagen. Präventive Praktiken müssen in diesem Sinne also auf ihre sozialen Konsequenzen und (Neben-)Effekte hin untersucht werden: im Hinblick auf mögliche Verletzungen von Menschen- und Bürgerrechten, Unterdrückung von ethnischen oder ökonomischen Minderheiten, Gewalt und Diskriminierung (Ammicht Quinn 2014b; c.a.s.e. collective 2006; de Lint 2009). Gerade in Bezug auf Diskriminierung muss die zunehmende Digitalisierung von Sicherheitspraktiken bedacht werden, die eine folgenreiche und nach oben offene Skalierung zulässt. Datenbanken sind in Sekundenschnelle von jedem Punkt der Welt aus erreichbar, und Algorithmen verarbeiten komplexe und riesige Datenmengen zu Sicherheitswissen.

Gorner (2013) erklärt schließlich, warum unbescholtene Bürger in Chicago ins Visier der Polizei geraten: neue mathematische Analysemethoden errechnen, wer dem größten

Risiko ausgesetzt ist, in eine Schießerei verwickelt zu werden oder selbst erschossen zu werden. In der Folge werden diejenigen Menschen, die auf der entsprechenden Liste ganz oben stehen, gewarnt, und gleichzeitig wird ihnen nahegelegt, dass jede zukünftige Gesetzesüberschreitung mit voller Härte geahndet werden würde. Diese Drohung wird mit dem Angebot ergänzt, bei einer möglichen Jobsuche oder der Beantragung von Sozialleistungen behilflich zu sein. Das Programm, finanziert von *National Institute of Justice*, beruft sich auf die statistischen Signifikanzen der sozialen Verbindungen zwischen Individuen, die in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind. Sicherheit ist die Prognose über zukünftige Unsicherheit, und Prävention die daraus resultierende Handlung mit dem Ziel, diese zukünftige Unsicherheit zu unterbinden.

An dieser Stelle zeigt sich deutlich das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Prävention – nämlich genau dann, wenn unter der Prämisse der Vermeidung von ungewollten Zukünften in der Gegenwart Handlungen legitimiert werden, die Menschen in ihrer Privat- und Intimsphäre und in ihrer Freiheit einschränken. Diese Spannungen werden sich mutmaßlich nie komplett überwinden lassen. Sie sollten jedoch stets bewusst bleiben.

## Literatur

- Ammicht Quinn, Regina (Hrsg.) (2014a): Sicherheitsethik, Wiesbaden: Springer VS.
- Ammicht Quinn, Regina (2014b): Sicherheitsethik: Eine Einführung, in: Ammicht Quinn, Regina (Hrsg.) Sicherheitsethik. Wiesbaden: Springer VS, 15-47.
- Amoore, Louise (2013): *The Politics of Possibility: Risk and Security Beyond Probability*. Durham/London: Duke University Press.
- Anderson, Ben/Adey, Peter (2012): Governing Events and Life: ‚Emergency‘ in UK Civil Contingencies, in: *Political Geography* 31(1), 24-33.
- Aradau, Claudia (2010): Security That Matters: Critical Infrastructure and Objects of Protection, in: *Security Dialogue* 41(5), 491-514.
- Aradau, Claudia/van Munster, Rens (2007): Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future, in: *European Journal of International Relations* 13(1), 89-115.
- Ball, Kirstie/Webster, Frank (Hrsg.) (2003): *The Intensification of Surveillance: Crime, Terrorism and Warfare in the Information Age*. London/Sterling: Pluto Press.
- Bigo, Didier (1994): The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention, in: Anderson, Malcolm/den Boer, Monica (Hrsg.): *Policing Across National Boundaries*. London/New York: Pinter, 161-173.
- Bigo, Didier (2001): The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies), in: Albert, Mathias/Jacobson, David/Lapid, Yosef (Hrsg.): *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 91-116.
- Bigo, Didier (2002): Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, in: *Alternatives: Global, Local, Political* 27(1), 63-92.
- Bigo, Didier (2008): Globalized (In)Security: The Field and the Ban-opticon, in: Bigo, Didier/Tsoukala, Anastassia (Hrsg.): *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. London/New York: Routledge, 10-48.
- Bigo, Didier (2014): The (In)Securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy – Border Guards/Police – Database Analysts, in: *Security Dialogue* 45(3), 209-225.
- Bigo, Didier/Tsoukala, Anastassia (Hrsg.) (2008): *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes After 9/11*. London/New York: Routledge.
- Bigo, Didier/Walker, Rob B. J. (2007): Political Sociology and the Problem of the International, in: *Millennium - Journal of International Studies* 35(3), 725-739.
- Bovens, Mark (2005): Public Accountability, in: Ferlie, Ewan/Lynn Jr., Laurence E./Pollitt, Christopher (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 182-208.
- Boyle, Philip/Haggerty, Kevin D. (2012): Planning for the Worst: Risk, Uncertainty and the Olympic Games, in: *The British Journal of Sociology* 63(2), 241-259.
- Browning, Christopher S./McDonald, Matt (2013): The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security, in: *European Journal of International Relations* 19(2), 235-255.
- Burgess, J. Peter (2009): There is No European Security, Only European Securities, in: *Cooperation and Conflict* 44(3), 309-328.
- Burgess, J. Peter (2011a): Ethical Review and the Value(s) of Security Research. Paper präsentiert auf dem Workshop Ethical Issues in Security Research – a Practical Approach, Brüssel, 29. September.
- Burgess, J. Peter (2011b): *The Ethical Subject of Security: Geopolitical Reason and the Threat Against Europe*. Milton Park/New York: Routledge.
- Buzan, Barry/Hansen, Lene (2009): *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Rienner.
- c.a.s.e. collective (2006): *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*, in: *Security Dialogue* 37(4), 443-487.
- Chandler, David (2013): *The World of Attachment? The Post-humanist Challenge to Freedom and Necessity*, in: *Millennium - Journal of International Studies* 41(3), 516-534.
- Collier, Stephen J. (2008): *Enacting Catastrophe: Preparedness, Insurance, Budgetary Rationalization*, in: *Economy and Society* 37(2), 224-250.
- Collier, Stephen J./Lakoff, Andrew (2008): *Distributed Preparedness: the Spatial Logic of Domestic Security in the United States*, in: *Environment and Planning D: Society and Space* 26(1), 7-28.
- Collier, Stephen J./Lakoff, Andrew (2015): *Vital Systems Security: Reflexive Biopolitics and the Government of Emergency*, in: *Theory, Culture & Society* 32(2), 19-51.
- de Goede, Marieke (2008): *Beyond Risk: Premediation and the Post-9/11 Security Imagination*, in: *Security Dialogue* 39(2-3), 155-176.
- de Lint, Willem (2009): *Security, Exclusion, and Social Justice*, in: *Studies in Social Justice* 3(1), 1-7.
- de Lint, Willem/Virta, Sirpa (2004): *Security in Ambiguity: Towards a Radical Security Politics*, in: *Theoretical Criminology* 8(4), 465-489.
- Dean, Mitchell (1999): *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Der Derian, James (1995): *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard*, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*. New York/Chichester: Columbia University Press, 24-45.
- Dupont, Benoît (2006): *Power Struggles in the Field of Security: Implications for Democratic Transformation*, in: Wood, Jennifer/Dupont, Benoît (Hrsg.): *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 86-110.
- Ericson, Richard V./Haggerty, Kevin D. (1997): *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Foucault, Michel (2007): *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977-78*. New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel (2008): *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978-79*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gorner, Jeremy (2013): *Chicago Police Use 'Heat List' as Strategy to Prevent Violence*, in: *Chicago Tribune*, 21.08.2013. [http://articles.chicagotribune.com/2013-08-21/news/ct-met-heat-list-20130821\\_1\\_chicago-police-commander-andrew-papachristos-heat-list](http://articles.chicagotribune.com/2013-08-21/news/ct-met-heat-list-20130821_1_chicago-police-commander-andrew-papachristos-heat-list) (05.06.2015).
- Grant, Ruth W./Keohane, Robert O. (2005): *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in: *American Political Science Review* 99(1), 29-43.
- Grusin, Richard (2004): *Premediation*, in: *Criticism* 46(1), 17-39.
- Grusin, Richard (2010): *Premediation: Affect and Mediality After 9/11*. New York: Palgrave Macmillan.
- Harvey, David (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Hayes, Ben (2010): *"Full Spectrum Dominance" as European Union Security Policy: on the Trail of the "NeoConOpticon"*, in: Haggerty, Kevin D./Samatas, Minas (Hrsg.): *Surveillance and Democracy*. Milton Park/New York: Routledge, 148-170.
- Huysmans, Jef (1998): *Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier*, in: *European Journal of International Relations* 4(2), 226-255.
- Huysmans, Jef (2006): *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*. Milton Park/New York: Routledge.

- Jones, Trevor/Newburn, Tim (2002): The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems, in: *British Journal of Criminology* 42(1), 129-146.
- Kaltofen, Carolin (2015): Security's Posthuman Dilemma: Worldly Humanism and Security. Paper präsentiert auf der ISA Annual Convention, New Orleans, 18.-21. Februar.
- Lakoff, Andrew (2006): Techniques of Preparedness, in: Monahan, Torin (Hrsg.): *Surveillance and Security: Technological Politics and Power in Everyday Life*. New York/London: Routledge, 265-274.
- Lakoff, Andrew (2007): Preparing for the Next Emergency, in: *Public Culture* 19(2), 247-271.
- Loader, Ian (1999): Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security, in: *Sociology* 33(2), 373-392.
- Loader, Ian (2002): Policing, securitization and democratization in Europe, in: *Criminology & Criminal Justice* 2(2), 125-153.
- Loader, Ian/Walker, Neil (2001): Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections Between Policing and the State, in: *Theoretical Criminology* 5(1), 9-35.
- Loader, Ian/Walker, Neil (2006): Necessary Virtues: the Legitimate Place of the State in the Production of Security, in: Wood, Jennifer/Dupont, Benoît (Hrsg.): *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 165-195.
- Mitchell, Audra (2014): Only Human? A Worldly Approach to Security, in: *Security Dialogue* 45(1), 5-21.
- Monahan, Torin (2006): Questioning Surveillance and Security, in: Monahan, Torin (Hrsg.): *Surveillance and Security: Technological Politics and Power in Everyday Life*. New York/London: Routledge, 1-23.
- Neocleous, Mark (2008): *Critique of Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Paris, Roland (2001): Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, in: *International Security* 26(2), 87-102.
- Rhodes, Roderick A. W. (1996): The New Governance: Governing Without Government, in: *Political Studies* 44(4), 652-667.
- Rhodes, Roderick A. W. (2007): Understanding Governance: Ten Years On, in: *Organization Studies* 28(8), 1243-1264.
- Rose, Nikolas (1999): *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothe, Delf (2016): *Securitizing Global Warming: A Climate of Complexity*. Milton Park/New York: Routledge.
- Salter, Mark B. (2008): Imagining Numbers: Risk, Quantification, and Aviation Security, in: *Security Dialogue* 39(2-3), 243-266.
- Schouten, Peer (2014): Security as Controversy: Reassembling Security at Amsterdam Airport, in: *Security Dialogue* 45(1), 23-42.
- Shearing, Clifford/Wood, Jennifer (2003): Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens', in: *Journal of Law & Society* 30(3), 400-419.
- Simon, Jonathan (2008): Choosing our Wars, Transforming Governance: Cancer, Crime, and Terror, in: Amoore, Louise/de Goede, Marieke (Hrsg.): *Risk and the War on Terror*. London/New York: Routledge, 79-96.
- Swyngedouw, Erik (2010): Apocalypse Forever? Post-political Populism and the Spectre of Climate Change, in: *Theory, Culture & Society* 27(2-3), 213-232.
- von Lucke Franz/Wellmann, Zehra/Diez, Thomas (2014): What's at Stake in Securitising Climate Change? Towards a Differentiated Approach, in: *Geopolitics* 19(4), 857-884.
- Wæver, Ole (1995): Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*. New York/Chichester: Columbia University Press, 46-86.

- Waldron, Jeremy (2003): Security and Liberty: The Image of Balance, in: *Journal of Political Philosophy* 11(2), 191-210.
- Walters, William (2012): *Governmentality: Critical Encounters*. Milton Park/New York: Routledge.
- Warren, Samuel D./Brandeis, Louis D. (1890): The Right to Privacy. *Harvard Law Review* 4(5), 193-220.
- Wood, Jennifer (2006): Research and Innovation in the Field of Security: A Nodal Governance View, in: Wood, Jennifer/Dupont, Benoît (Hrsg.): *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 217-240.
- Zedner, Lucia (2006): Liquid Security: Managing the Market for Crime Control. *Criminology & Criminal Justice* 6(3), 267-288.

### 3. Prävention, Freiheit und Demokratie

---

*Jessica Heesen*

#### **Freiheit und Sicherheit**

Mit dem Sicherheits- und dem Freiheitsbegriff verhält es sich ähnlich wie mit vielen Grundbegriffen der menschlichen Existenz: „Wenn mich niemand fragt, dann weiß ich es; sobald ich aber gefragt werde, kann ich es nicht erklären“ – so der Kirchenlehrer Augustinus zum Begriff der Zeit (Augustinus 1888). Trotzdem soll hier eine Annäherung versucht werden.

Die Zuschreibungen von Sicherheit und Unsicherheit sind komplex und gleichzeitig unabschließbar. Jeder kriminelle Übergriff erscheint als einer zu viel und die Nachfrage nach Sicherheit nimmt beständig zu – obwohl in den westlichen Industrienationen schon ein Sicherheitsstandard erreicht ist, der im Vergleich mit anderen Weltgegenden und mit den Standards der Vergangenheit seinesgleichen sucht. Das Bedürfnis nach mehr Sicherheit ist verbunden mit neuen Produkten und technischen Möglichkeiten. So werden öffentliche Einrichtungen zunehmend mit Videoüberwachungen ausgestattet; eine altersgerechte ‚intelligente‘ Wohnung meldet Stürze oder das Maß der Flüssigkeitseinnahme der Bewohner\_innen, und der Fahrradhelm wird als neue Pflicht diskutiert. Mit diesen zunehmenden Angeboten zur Herstellung von Sicherheit erhöht sich gleichzeitig das Sicherheitsbedürfnis.

Noch ein weiterer wichtiger Aspekt in der Bestimmung des Sicherheitsbegriffs kommt hinzu: Subjektive Sicherheitswahrnehmung und statistische Erhebungen zur Sicherheit fallen teilweise auseinander (Hummelsheim/Oberwittler/Pritsch 2012). Diese Differenz objektiver und subjektiver Sicherheiten lässt sich an zahlreichen Beispielen belegen wie etwa in Bezug auf Jugendkriminalität (statistisch abnehmend, vgl. BKA 2014) oder terroristischen Anschlägen (in Deutschland statistisch kaum messbar).

Sicherheit ist ein Zustand, den sich fast alle Menschen wünschen. Auf die Frage nach der Bedeutung von Sicherheit erhält man jedoch ganz unterschiedliche Antworten wie z. B. „Sicherheit bedeutet, dass ich ohne Angst nachts alleine nach Hause gehen kann“, „[...] dass wir in Freiheit und ohne Krieg leben können“, „[...] dass ich im Alter meinen Lebensstandard halten kann“. Bei aller Diversität von Sicherheitsbedürfnissen, -techniken und -beschreibungen kann man grundlegend jedoch festhalten: Sicherheit

ermöglicht die Entlastung von (existenziellen) Sorgen und ist somit verbunden mit dem Versprechen einer freien Entfaltung der individuellen Lebensgestaltung.

Obwohl in modernen Demokratien das Individuum, seine Freiheitsrechte und Verwirklichungschancen im Vordergrund stehen, ist der oder die Einzelne alleine trotzdem nicht dazu in der Lage, eine umfassende gesellschaftliche Sicherheit herzustellen. Zwar ist jede und jeder für bestimmte Arten von Sicherheit selbst verantwortlich, z. B. dafür, auf einer Bergwanderung die richtige Ausrüstung mitzunehmen oder eine Lebensversicherung abzuschließen. Sicherheit ist jedoch vor allem ein sozialer Interaktionsbegriff. Das heißt, es geht hier insbesondere um die Frage, wie Menschen mit anderen Menschen umgehen und welche Ordnung sich eine soziale Gemeinschaft gibt (Heesen 2013). Sicherheit ist also immer erst unter spezifischen Kontextbedingungen zu verstehen und ihre Herstellung ist zumeist eine gemeinschaftliche Angelegenheit.

An dieser Stelle tritt der Staat, verstanden als Gesamtheit der Bevölkerung innerhalb eines bestimmten Territoriums, auf den Plan. Thomas Hobbes (1986) arbeitete 1642 in diesem Zusammenhang die Idee vom Gesellschaftsvertrag aus, nach der die Gesamtheit der Bürgerschaft, also der Souverän, sein Selbstverteidigungsrecht abgibt und die Legitimation für Gewalt (und damit für die Herstellung von Sicherheit) in die Verantwortung des Staates legt. Bei dieser so genannten Öffentlichen Sicherheit geht es zum einen um die Sicherung der Bürger\_innen durch den Staat und zum anderen um die Sicherung der staatlichen Einrichtungen und der politischen Ordnung selbst gegen Bedrohungen durch die eigenen Staatsbürger\_innen oder ‚von außen‘.

Wie bereits angeschnitten wurde, fallen unter ‚Sicherheit‘ ganz unterschiedliche Bedürfnisse und Erwartungen. Auf abstrakterer Ebene kann jedoch gezeigt werden, dass der Sicherheitsbegriff sich im Kern immer wieder über zwei weitere (ebenfalls schwer zu bestimmende) Begriffe konstituiert: den bereits genannten Freiheitsbegriff, aber auch den Begriff der Lebensqualität. „Sicherheit nenne ich die Abwesenheit von Kummer, worin das glückliche Leben besteht“, so Cicero (2008, V, 14, 42) in einer frühen Bestimmung des Sicherheitsbegriffs, in der Sicherheit als Voraussetzung für ein glückliches Leben genannt wird. Diese Gewichtung gibt einen Hinweis auf die Unterscheidung zwischen einerseits der Sicherheit vor Gefahren (kriminelle Übergriffe, Naturgewalten, Unfälle) und andererseits der Sicherheit für ein gutes Leben, also zwischen einer negativen (Abwehr von Kummer) und einer positiven, auf das ‚gute Leben‘ bezogenen Bestimmung des Sicherheitsbegriffs. Auch Thomas Hobbes bringt 1651 im „Leviathan“ den Aspekt der Lebensqualität ins Spiel: „Mit Sicherheit ist hier aber

nicht die bloße Erhaltung des Lebens gemeint, sondern auch alle anderen Annehmlichkeiten des Lebens, die sich jedermann durch rechtmäßige Arbeit ohne Gefahr oder Schaden für den Staat erwirbt“ (Hobbes 1986, 284). Doch was erwerben sich Bürger\_innen durch Sicherheit? Sie erwerben nicht quasi automatisch ein ‚glückliches Leben‘ oder die ‚Annehmlichkeiten des Lebens‘, sondern die Freiheit, sich den individuell unterschiedlichen Präferenzen für eine gelingende Lebensführung zuzuwenden. Wilhelm von Humboldt (2002, 118) führt dazu aus: „[...] *Sicherheit* folglich [... ist die] *Gewißheit der gesetzmäßigen Freiheit*.“

Sicherheit stellt also die Freiheit her, ein unbedrohtes Leben zu führen und sich der Gestaltung einer glückenden Lebensführung zuzuwenden. Trotzdem wird die Beziehung von Sicherheit und Freiheit häufig als Konkurrenzverhältnis oder Zielkonflikt verstanden, weil durch Sicherheit begründete Regelungen und Kontrollen Freiheiten einschränken können. Bei genauerer Hinsicht relativiert sich dieser Konflikt jedoch.

Einschränkungen von Freiheit betreffen häufig Maßnahmen wie Überwachung oder (Zugangs-)Kontrolle. Dies sind Maßnahmen, die sich auf die Abwehr und Prävention von (kriminell oder terroristisch motivierten) Angriffen beziehen; hier geht es um die sogenannte *Angriffssicherheit* (Englisch: *security*). Überwachung und Kontrolle betreffen zum Teil zwar auch Aspekte der *Betriebssicherheit* (Englisch: *safety*), werden hier aber zumeist nicht als Einschränkung von Freiheit verstanden. Wer würde es schon als Einschränkung seiner Bürgerrechte einordnen, dass der Zugang zum Kontrollzentrum eines Atomkraftwerks nicht offen ist? Oder dass Autos regelmäßig zum TÜV müssen?

Die meisten Begriffe von Sicherheit stehen nicht in Konkurrenz zu einem bürgerrechtlichen Verhältnis zu Freiheit, sondern sind Bausteine einer sozialen Ordnung mit verteilten Rollen, Kompetenzen und Regeln, die letztlich für die Sicherheit der gesellschaftlichen Institutionen und jeder\_s Einzelnen sorgt. Genau genommen handelt es sich auch hierbei um Einschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit, aber solchen, die auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen und nicht in einem engeren Zusammenhang mit politischem Handeln und individueller Selbstverwirklichung stehen. Auch die Abwehr von Gefahren im Bereich Naturkatastrophen oder der individuellen Unsicherheiten, etwa in Hinsicht auf Erkrankungen und Arbeitslosigkeit, wird zumeist nicht in einem emphatischen Sinne als Beschneidung von Freiheit diskutiert.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Auf einer anderen Ebene werden solche Formen der Kontrolle durch soziale Regulierung, Riten, Konventionen und Sozialisation jedoch auch durchaus in den Zusammenhang einer umfassenden Kontroll- und Überwachungsgesellschaft gestellt (hierzu insbesondere die „Surveillance Studies“ in der Tradition Michel Foucaults).

Bei genauerer Betrachtung beziehen sich die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen zum Ziel der Herstellung von Sicherheit auf ein bestimmtes umgrenztes, aber sehr dominantes Feld. Dieses Feld der Prävention und Abwehr von kriminellen und terroristischen Gefahren ist nicht nur sehr dominant, was die Sicherheitswahrnehmung und Kontrolleingriffe betrifft, es ist auch gekoppelt an ein häufig technisches Verständnis der Herstellung von Sicherheit. Der Wunsch zur Herstellung von Sicherheit ist hier zumeist verbunden mit den Versprechen einer umfassenden technischen, insbesondere informationstechnischen Lösung von Sicherheitsproblemen. Sicherheitsprobleme können jedoch nicht nur mit Bezug auf Extremsituationen und auf Grundlage eines technischen Sicherheitsversprechens gelöst werden. Selbstverständlich kommt der Sicherheit, insofern sie sich auf den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit bezieht, eine besondere Bedeutung zu. Es geht hier um die Abwehr von Gefährdungen im Bild der negativen Freiheit, also um die Schaffung von Freiheiten durch die Sicherung des Lebens. In der aktuellen Debatte um Sicherheit in der Sicherheitsforschung und im gesellschaftspolitischen Kontext steht ebenso ein negativer Sicherheitsbegriff, bei dem es um die Bewältigung bzw. Abwehr von Gefahrensituationen geht, im Vordergrund.

Probleme der Sicherheit sind jedoch nicht nur aus dieser existenziellen Perspektive zu erfassen, sondern Sicherheit konstituiert sich auch über die alltägliche Lebensführung, das längerfristige Wertverständnis sowie Vorstellungen vom ‚richtigen‘ und ‚guten‘ gesellschaftlichen Zusammenleben. Auf grundlegender Ebene gilt *security first*, wenn es um den Schutz von ‚Leib und Leben‘ geht – nur, wenn man nicht beständig um sein Leben fürchten muss, können demokratische Strukturen entstehen. Ist jedoch bereits ein demokratisches System etabliert, dann bezieht sich Sicherheit vorrangig auf die Sicherheit demokratischer Rechte als solcher, weil nur sie letztlich das Individuum in seinen Freiheitsrechten würdigen.

Hier gewinnt das Konzept der positiven Freiheit an Bedeutung; als Frage nach der Freiheit, bestimmte Dinge zu tun oder zu lassen. Nicht die Abwehr steht hier im Vordergrund, sondern die selbstbestimmte Entscheidung zu bestimmten Handlungen, die jedoch erst dann gegeben ist, wenn existenzielle Bedrohungen ausgeschlossen werden können.

Sofern Sicherheit positiv zu bestimmen ist, besitzt sie dementsprechend weniger Gewicht in Abwägungsprozessen. Sie hat nicht den alles übertrumpfenden Charakter der negativen Sicherheit, weil ihr der existenzielle Charakter fehlt: Sicherheit als existenzielle Gefahrenabwehr ist jedoch trotzdem als instrumenteller Wert in Hinblick

auf andere demokratische Werte zu bestimmen. Sie gewinnt an Gewicht, sofern sie der Realisierung dieser Werte förderlich ist. Damit ist sie jedoch nicht selbstzwecklich der demokratisch verfassten Gesellschaft vorgelagert, wie dies im Modell des Gesellschaftsvertrages suggeriert wird, sondern ist bezüglich ihrer Legitimation auf die politische Öffentlichkeit angewiesen (Heesen/Nagenborg im Erscheinen).

### Individuelle Freiheitsrechte

Es wurde bereits angesprochen, dass Sicherheit als Wert im Kontext mit anderen Werten wie Lebensqualität oder Freiheit steht. In den jeweiligen Anwendungskontexten von Sicherheitsmaßnahmen und -techniken müssen Werte abgewogen und in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden, damit Sicherheitsmaßnahmen am Ende nicht eine Gesellschaft schützen, die sich durch ebendiese Sicherheitsmaßnahmen schon zu einer anderen als die ursprünglich freie und schützenswerte gewandelt hat (Ammicht Quinn 2012, 61).

Wie Sicherheitsforschung und -politik fragt auch die Ethik nach Faktoren und Werthierarchien für die Bestimmung des Sicherheitsbegriffs. Sie orientiert sich hier an grundsätzlichen Überlegungen. Dabei nimmt der Rückgriff auf die individuellen Freiheitsrechte einen bedeutenden Stellenwert ein. Individuelle Freiheitsrechte begründen sich in der Ethik aus der Anerkennung menschlicher Selbstbestimmungswürdigkeit (Autonomie) und Selbstbestimmungsfähigkeit (Handlungsfreiheit). Um diese Abwägungen vorzunehmen, ist ein *Primat* individueller Freiheit und damit demokratischer Sicherheit unabdingbar, denn ohne die grundsätzliche Zuerkennung individueller Entscheidungsfähigkeit kann von einer freien Abwägung von Einzelfragen keine Rede sein. Nach dem Konsens einer rechtsstaatlichen und liberalen Werteordnung *dient* die Herstellung von Sicherheit der Entstehung und Garantie individueller Freiheit.<sup>5</sup>

Gleichzeitig ist der Rekurs auf das Individuum kennzeichnend für die vertragstheoretischen Ursprünge des Sicherheitsdenkens.<sup>6</sup> Sicherheit ist ein Wert, der zurückgeht auf den Wunsch nach Unversehrtheit des Lebens und der Ermöglichung einer glückenden Lebensführung. Nach dem Konsens einer rechtsstaatlichen und liberalen Werteordnung bedeutet dies, dass die Herstellung von Sicherheit Bedingung und Grund für die Entstehung von freier Individualität ist.

---

<sup>5</sup> Wie im Übrigen auch die Annahme einer letztlich freien Handlungsfähigkeit des Menschen Bedingung für die Begründung ethisch-normativer Konzepte ist.

<sup>6</sup> Klassische Vertragstheorien: Hobbes 1986; Locke 2007.

Das bedeutet gleichzeitig aber nicht, individuelle Befürchtungen und subjektive Einschätzungen als Basis für allgemeines politisches und staatliches Handeln zu nehmen. Individuelle Einschätzungen müssen sich bewähren in der öffentlichen Auseinandersetzung und den kritischen Anfragen in Hinsicht auf Allgemeinwohlorientierung (*res publica*). Trotzdem bleiben individuelle Meinungsäußerungen und Befindlichkeiten Bestandteil der individuellen Freiheit und die Möglichkeit, sie zu äußern, sollte stets gewährleistet sein. Selbst dann, wenn sie objektiv als nicht gerechtfertigt erscheinen. Aus den häufig subjektiv gefärbten Einschätzungen der persönlichen Sicherheit z. B. kann bezüglich der staatlichen Allgemeinheit jedoch trotzdem kein Anspruch abgeleitet werden.

„Ob ein Mensch sich im Einzelfall unsicher fühlt oder nicht, ist zunächst Inhalt seiner eigenen Freiheit. In diese Freiheit darf der Staat schon wegen ihrer Nähe zu den Kommunikations-, Glaubensfreiheits- und Persönlichkeitsrechten im *forum interum* nicht eingreifen. Und die Polizei darf es erst recht nicht. Schon daher zeigt sich: Das Ziel, dass sich alle Menschen stets sicher fühlen, kann und darf kein zulässiges Ziel von Staat und Politik sein“ (Gusy 2010, 117).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Gedanke der Individualität jedes Menschen beinhaltet vor allem ein freiheitliches und gleichzeitig normatives Ideal: das der Selbstzweckhaftigkeit des Menschen und seiner Fähigkeit, sich als autonome Existenz selbst zu bestimmen. Besinnt man sich auf die Gleichursprünglichkeit von Sicherheit und individueller Autonomie, muss aus normativer Perspektive auch die Herstellung von Sicherheit notwendig mit einer Gewährleistung von Deliberation und Partizipation verbunden sein. Im Idealfall müssen sich die Adressat\_innen von Sicherheitsregelungen auch als ihre Autor\_innen verstehen können (Habermas 1996). Im Zusammenhang der Etablierung und Sicherung von Werten und Normen für das Zusammenleben spielt aus Perspektive der Sicherheitsethik die Demokratische Sicherheit hier eine hervorgehobene Rolle.

### **Demokratische Sicherheit**

Für die Realisierung von Demokratie ist eine freie und partizipative Öffentlichkeit ein essentieller Baustein. Öffentlichkeit und die damit verbundene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse sind maßgeblich für die Grundlegung eines demokratischen, gemeinsam gültigen Verständnisses von Realitäten und Werten. Dass gerade Öffentlichkeit diesen Status gewinnen konnte, liegt in der Geschichte der Entstehung des Demokratiegedankens wie auch in dem hiermit verbundenen

Menschenbild begründet. Aus der Idee der Verwirklichung subjektiver Freiheit entsteht ein normativer Begriff von Öffentlichkeit, also ein solcher Begriff von Öffentlichkeit, der zumindest dem Ideal nach die Willensbildung des Gemeinwesens als konsensualen Aushandlungsprozess seiner Mitglieder versteht.<sup>7</sup> Wie und ob überhaupt sich die Freiheitsrechte jedes Einzelnen aber in einem Prozess der allgemeinen politischen Willensbildung adäquat artikulieren können, ist insbesondere seit den ideologischen Kontroversen im Umfeld der Französischen Revolution 1789 strittig. Jean-Jacques Rousseau (1986) etwa war davon ausgegangen, dass subjektive Freiheit nur durch den Willen des Souveräns hervorgebracht und artikuliert werden kann. Menschenrechte und Gewaltenteilung entspringen demnach dem aufgeklärten Willen des demokratischen Gesetzgebers, Freiheit ist eine Eigenschaft des vergesellschafteten Zustands. Der Prozess der gemeinsamen Willensbildung führt nach Rousseau (1986, 19ff.) zu einem Ausschluss von Partikularinteressen und solchen Handlungsentscheidungen, die dem Allgemeinwohl entgegenstehen. Der Gesetzgebungspraxis wird somit eine in diesem Sinne vernünftige Struktur eingeschrieben. Vor dem Hintergrund der Rousseau'schen Entwürfe formulierte Kant:

„Die gesetzgebende Gewalt kann nur dem vereinigten Willen des Volkes zukommen. Denn, da von ihr alles Recht ausgehen soll, so muß sie durch ihr Gesetz schlechterdings niemand unrecht tun können. Nun ist es, wenn jemand etwas gegen einen anderen verfügt, immer möglich, daß er ihm dadurch Unrecht tue, nie aber in dem was er über sich selbst beschließt [...]. Also kann nur der übereinstimmende und vereinigte Wille aller, sofern ein jeder über alle und alle über jeden eben dasselbe beschließen, mithin nur der allgemein vereinigte Volkswille gesetzgebend sein.“ (Kant 1956, 432)

Rousseaus Theorie vom Gesellschaftsvertrag schneidet jedoch ein konzeptionelles Grundproblem jeder Demokratietheorie an, das auf das Spannungsverhältnis zwischen individueller Selbstbestimmung und kollektiver Willensbildung zurückgeht: ist der individuelle Wille ein Produkt des Abstimmungsprozesses oder ist er dem Entscheidungsprozess vorgeordnet? Ein normativer Öffentlichkeitsbegriff soll nun eben diesen Widerspruch zwischen den unterschiedlichen Meinungen einzelner Bürger\_innen und der für ein Gemeinwesen notwendigen Einigung auf eine gemeinsame Handlungspraxis ausgleichen. Die Auflösung des Widerspruchs erfolgt nach Jürgen

---

<sup>7</sup> Selbstredend existieren auch in totalitären Staaten Öffentlichkeiten. Solche Öffentlichkeiten konstituieren ebenfalls Realitätserfahrungen und setzen ethisch-normative Standards; sie sind ihrem Anspruch nach jedoch nicht mit der Meinungsfreiheit als explizitem Ausdruck individueller Freiheitsrechte verknüpft.

Habermas (1989, 21) über ein diskursives Verfahren: Grundwerte der Demokratie konkurrieren demnach nicht mit dem Prinzip der Volkssouveränität, sondern sind konstitutiver Bestandteil der öffentlich-diskursiven Verfahren der Willensbildung. Die Vorstellung einer solchen Praxis manifestiert sich in einer regulativen Idee von Öffentlichkeit, deren Realisierung die Bedingung für eine allgemeine politische Teilhabe ist: „[...] [,politische Öffentlichkeit‘ eignet sich] als Inbegriff derjenigen Kommunikationsbedingungen, unter denen eine diskursive Meinungs- und Willensbildung eines Publikums von Staatsbürgern zustande kommen kann, zum Grundbegriff einer normativ angelegten Demokratietheorie“ (Habermas 1996, 38).

### Präventive Demokratie

In Bezug auf die verschiedenen Sicherheitsebenen (z. B. Angriffssicherheit, Betriebssicherheit) und die entsprechenden Freiheitsbegriffe (negative/positive Freiheit, Ebene der Bürgerrechte oder Ebene von Rollenzuschreibungen, Kompetenzen usw.) ist die Existenz einer gemeinschaftlichen Wert- und Anspruchsebene von elementarer Bedeutung. Die Bedeutung dieser Grundlegungen lässt sich an einem Beispiel verdeutlichen: dem Problem der Verbindung von *individueller* Adressierung und *gemeinschaftlicher* Umsetzung von Sicherheit. Dieses Problem knüpft an die oben beschriebene Diskussion um die Verbindung von gleichzeitig individuell und gemeinschaftlich gerechtfertigten Interessen im demokratischen Prozess an. Die individuellen Möglichkeiten zur Herstellung von Sicherheit sind auf bestimmte Aspekte beschränkt. Die Herstellung von Sicherheit ist zumeist Sache übergeordneter gesellschaftlicher Institutionen, die mit Macht und Kompetenzen ausgestattet sind, um die Sicherheitsinteressen der Gesamtheit und damit auch jeder\_s Einzelnen wahrzunehmen. Sicherheit als Zwecksetzung, die zu der Entwicklung bestimmter Institutionen, Technologien oder Handlungsrouninen führt, kann jedoch – insbesondere in komplexen und eigendynamischen Systemen – aus dem Handlungsfeld des demokratischen Gemeinwesens heraustreten und in Widerspruch zu ursprünglich beabsichtigten Zielen geraten. Zum Beispiel ist es für den Einzelnen oder die Einzelne wichtig, in einer sicheren Wohnumgebung zu leben. Trotzdem kann eine zu diesem Zweck durch die öffentliche Hand installierte intelligente Videoüberwachung zu einer neuen Art der Verunsicherung führen beziehungsweise das Freiheitsgefühl der Anwohner\_innen einschränken. Der Sicherheitsapparat tritt hier aus der unmittelbaren demokratischen Teilhabe heraus und wird zum widerständigen System, das sich den Selbstbestimmungsinteressen einzelner Personen entgegen stellen kann. Insofern muss

der Konflikt zwischen Sicherheit und Freiheit hier als Konflikt zwischen der individuellen und der gesellschaftlichen Perspektive auf Sicherheit bewertet werden.

So zeigen sich die angenommenen Konflikte zwischen Sicherheit und Freiheit teils als struktureller Konflikt auf Ebene der politischen Willensbildung. Teils aber ist der Rekurs auf Sicherheit in seiner Dominanz selbst schon ein Problem für die demokratische Wertordnung. Indem der Sicherheitsgedanke in alle gesellschaftlichen Sphären eindringt (Stichwort *Versicherheitlichung/securitization*), verdrängt er die ursprünglich für Demokratie bestimmenden Prinzipien Gerechtigkeit und Freiheit. Der britische Politikwissenschaftler Jef Huysmans führt dazu aus: „[...] wenn man Feinde und Furcht in den Vordergrund stellt, werden dadurch Praktiken ersetzt, die Differenzen und Konflikte im Sinne von Gerechtigkeit und Freiheit schlichten“ (Huysmans 2014, 4f.; übs. v. R. Ammicht Quinn), und sieht darin die Gefahr, dass letztlich die Herstellung von Sicherheit bestimmend ist für die Setzung der Limits für Demokratie und ihrer Verfahren.

Gerade aber demokratische Verfahren und die hiermit verbundene Wertordnung können ein bestimmender Beitrag zur Herstellung einer sicheren Gesellschaft sein. Unter dem Begriff der präventiven Demokratie fasst der amerikanische Politikwissenschaftler Benjamin Barber (2003) alle jene zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und Prozesse zusammen, die zu einer Festigung von Freiheit und Gemeinsinn und letztlich auch von Sicherheit durch Partizipation führen. „Präventive Demokratie“ geht davon aus, dass das Einzige, was die Vereinigten Staaten (und nicht nur sie, sondern alle Staaten der Welt) vor Anarchie, Terrorismus und Gewalt zu schützen vermag, die Demokratie selbst ist [...]“ (ebd., 160). Wichtig ist für Barber in diesem Zusammenhang die Diagnose, dass bürgerschaftliches Engagement ein Mittel gegen Angst sein kann – und somit ein Mittel zur Herstellung von Sicherheit. Ähnlich wie Huysmans (2014) die Versicherheitlichung als Bedrohung demokratischer Prinzipien sieht, beschreibt Barber (2003) die Angst als Auslöser einer Lähmung demokratischer Aktivität. Ähnlich argumentiert auch der deutsche Rechtswissenschaftler Christoph Gusy (2010), wenn er die mögliche Aushöhlung der demokratischen Basis durch Unsicherheitsgefühle beschreibt: „Unsicherheitsgefühle neigen zu Einstellungs- und Verhaltensänderungen in anderen Bereichen. Neben das Vermeideverhalten können Phänomene der Selbstexklusion, aber auch der Einstellung gesellschaftlich notwendiger Leistungen und der Entziehung der Legitimation für das politische System treten“ (ebd., 114).

Die Bürger\_innen werden durch einen dominanten Sicherheitsdiskurs und die damit verbundenen Ängste quasi auf die Zuschauerbank für staatliches Handeln verwiesen. „Das Imperium der Angst ist ein Reich ohne Bürger, ein Habitat von Zuschauern, Untertanen und Opfern, die ihre Passivität als Hilflosigkeit erleben, die sich in Angst umsetzt“ (Barber 2003, 246). Als Gegenmittel nennt Barber eine Belebung der demokratischen Mitbestimmung: „Bürgerschaftliches Engagement errichtet Mauern der Aktivität um die Angst [...]“ (ebd., 246). Mit diesen Formen des Engagements sind dann Aktivitäten gemeint, die demokratische Werte wie Gerechtigkeit und Integration unterstützen, nicht aber solche, die weitere Ängste schüren<sup>8</sup> (Vgl. dazu auch die kritische Perspektive in Kapitel 4c in diesem Gutachten).

Die Stärkung der demokratischen Teilhabe kann ihr Potenzial insofern insbesondere im Bereich der Prävention verwirklichen. Demokratische Partizipation schafft Bindungen an Gemeinschaften, Personen und Werte, die zur Verhinderung von Kriminalität – und laut Barber (2003) auch von Terror – einen wichtigen Beitrag leisten. Wichtige Voraussetzung für diesen positiven Begriff von demokratischer Wertbindung und Partizipation ist aber immer ihre weltbürgerliche und transnationale Perspektive – sonst fällt sie zurück auf eine ggfs. sozialromantische Vorstellung von homogenen und exkludierenden Gemeinschaften, wie es teilweise bei kommunitaristischen Positionen die Tendenz ist.

### **Ansätze zur Demokratisierung von Prävention**

Eine präventive Demokratie und die Schaffung demokratischer Sicherheit sind nicht gleichzusetzen mit konkreten Präventionsmaßnahmen. Trotzdem soll zum Abschluss in den Blick genommen werden, inwiefern die Kriminalprävention Überlegungen zur Verwirklichung von Demokratie in ihre Konzepte aufnimmt oder aufnehmen könnte.

Im Bereich der Kriminalprävention werden seit längerem Konzepte untersucht und erstellt, die die Stärkung kommunaler und bürgerschaftlicher Elemente in den Blick nehmen. Insbesondere die Kommunale Kriminalprävention versucht eine Verschränkung von kommunaler Beteiligung und der Herstellung von sozialen Bindungen mit geteilten Wertverständnissen. Solche sozialökologischen Ansätze sind z. B. auch bekannt unter dem Titel der Broken-Windows-Theorie, die auf die Diagnose vom Zusammenhang zwischen sozialer Desorganisation und Kriminalitätsaufkommen zurückging (Shaw/McKay 1969). Entsprechend identifiziert das Konzept der kollektiven

---

<sup>8</sup> Einen Überblick zur Verbindung von sozialer Kohäsion, Partizipation und Kriminalprävention geben z. B. Ziegler et al. 2011, 67ff.

Wirksamkeit (*collective efficacy*, Sampson et al. 1997) Kohäsion und gegenseitiges Vertrauen in der Nachbarschaft als entscheidende Parameter zur Aufrechterhaltung einer effektiven und informellen Sozialkontrolle (Haverkamp/Heesen 2014). Um diese Formen der Sozialkontrolle wieder herzustellen oder – um es weniger instrumentell auszudrücken – um die Bereitschaft zur Verantwortungswahrnehmung zu fördern, werden in solchen kommunalen Ansätzen die Anwohner\_innen an der Gestaltung ihres Stadtteils, nicht nur in Sicherheitsfragen, beteiligt. Teilhabe an demokratischer Verantwortung bedeutet hier also auch immer Einbindung in soziale Gemeinschaften. So wurden beispielsweise mit dem sogenannten Quartiersmanagement erste erfolgreiche Schritte in Richtung einer partizipativen Stadtteilgestaltung gemacht, die immer auch Sicherheitsaspekte berücksichtigt und Bevölkerungsgruppen anspricht, die konventionellen politischen Beteiligungsverfahren eher fern bleiben.

Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf der baulichen und infrastrukturellen Gestaltung des Stadtteils; hier geht es um *crime prevention through environmental design*, also um Kriminalprävention durch die Gestaltung der Umwelt. Eine solche Herangehensweise an Präventionsfragen entspricht einem Verständnis von Kriminalität, das sich nicht nur auf die Person des Täters oder der Täterin beschränkt, sondern insbesondere die Umweltbedingungen einer kriminellen Handlung in den Blick nimmt. Solche Ansätze unter dem Oberbegriff *Environmental Criminology*<sup>9</sup> (auf die Umwelt/Umgebung bezogene Kriminologie) verstehen Kriminalität als ein Ereignis, das nicht alleine auf die Interaktion zwischen Opfer und Täter\_in zurückgeführt werden kann. Ebenso wichtig sind die jeweiligen räumlichen Bedingungen wie z. B. Einsehbarkeit des Gehwegs oder die Atmosphäre des Stadtviertels: “[...] nicht nur Menschen, sondern auch Räume und Gegenden können anfällig für Kriminalität sein” (Paynich/Hill 2010, 6, übs. v. R. Ammicht Quinn). Verkürzt ausgedrückt bedeutet dies: Räume können Kriminalität produzieren und Kriminalität konzentriert sich häufig auf bestimmte Räume (Weisburd et al. 2009, 7).

Gemeinsam ist diesen sozialökologischen Ansätzen, räumliche Kontexte als Ausdruck bestimmter Werthaltungen und Handlungsvorstellungen zu sehen. Da die Gestaltung des städtischen Lebensraums nicht nur in Hinsicht auf Sicherheit, sondern auf fast alle Fragen des alltäglichen Lebens mitsamt seiner sozialen Dimension (Einkaufen, Nachbarschaft, Mobilität etc.) einen entscheidenden Einfluss hat, bietet sich hier die

---

<sup>9</sup> Hierzu gehören u. a.: Routine Activities Theory, Rational Choice Theory, Crime Pattern Theory, Broken-Windows-Theorie oder der Defensible-Space-Ansatz.

Verknüpfung mit (basis-)demokratischen Verfahren an, in denen eine von Werten geprägte kommunale Planung eine starke Rolle spielen sollte.

Ansätze zur Festigung der präventiven Wirkungen von Demokratie sind einerseits anschaulich und praktikabel auf kommunaler Ebene zu verwirklichen. Andererseits aber ist dies komplizierter, sobald Sicherheitsüberlegungen abstrakter, undurchsichtiger und auch stärker technisch fokussiert werden, wie das etwa bei einer modernen Sicherheitsarchitektur oder in Bezug auf internationale Sicherheitspolitik der Fall ist. In Bezug auf die internationale Dimension stoßen Fragen der Demokratisierung schnell auf Einwände wie etwa: Wird hier ein kapitalistisches Marktmodell exportiert? Handelt es sich um eine Form des Kulturimperialismus? Trotzdem sind die allgemeine Stärkung von Demokratie und ihrer Wertangebote eine bleibende und in Hinsicht auf Sicherheitsfragen Erfolg versprechende Aufgabe (Barber 2003).

Zum Abschluss: Die Rückbindung des Sicherheitsdiskurses an das Primat der individuellen Freiheit und ihrer demokratischen Verwirklichung versteht sich als elementarer Baustein einer *präventiven* Sicherheitspolitik. Sie beantwortet nicht die Frage nach den geeigneten Maßnahmen für konkrete Bedrohungslagen. Wohl aber verdeutlicht sie den konzeptionellen Rang von Sicherheit im Wertkontext demokratischer Gesellschaften, wonach Sicherheit nicht als Wert an sich, sondern immer als Mittel zur Herstellung einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung zu betrachten ist.

## Literatur

- Ammicht Quinn, Regina (2012): Fahrradbremse oder Navigationssystem: Was ist, will und kann eine Ethik der Sicherheit? in: Gerhold, Lars/Schiller, Jochen (Hrsg.): Perspektiven der Sicherheitsforschung. Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Frankfurt a.M.: Lang, 55-76.
- Augustinus, Aurelius (1888): Die Bekenntnisse des heiligen Augustinus. Buch 11, Kapitel 14. Übs. v. Otto F. Lachmann. Leipzig: Reclam.
- Barber, Benjamin R. (2003): Imperium der Angst. Die USA und die Neuordnung der Welt. Übs. v. Karl Heinz Siber, München: Beck.
- Bundeskriminalamt [BKA] (2014): Polizeiliche Kriminalstatistik 2014. [http://www.bka.de/nn\\_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2014/pks2014\\_node.html?nnn=true](http://www.bka.de/nn_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2014/pks2014_node.html?nnn=true) (17.03.2016).
- Cicero (2008): Tusculanae disputationes/Gespräche in Tusculum: Lateinisch/Deutsch. Übs. v. Ernst A. Kirfel. Stuttgart: Reclam, bibliogr. veränd. Ausg.
- Gusy, Christoph (2010): Sicherheitskultur – Sicherheitspolitik – Sicherheitsrecht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2, 111-128.
- Habermas, Jürgen (1989): Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit? in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.): Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 7-37.
- Habermas, Jürgen (1996): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 5. Aufl.
- Haverkamp, Rita/Heesen, Jessica (2014): Kommunale Kriminalprävention. Kritische Reflexionen zu Raum und Ort, in: Neue Kriminalpolitik 1, 79-92.
- Heesen, Jessica (2013): Sicherheit für alle? Herausforderungen in einer alternden Gesellschaft und im Strafvollzug, in: Cornel, Heinz/Halbhuber-Gassner, Lydia/Wichmann, Cornelius (Hrsg.): Strafvollzug, Straffälligenhilfe und der demografische Wandel. Freiburg i.Br.: Lambertus, 55-71.
- Heesen, Jessica/Nagenborg, Michael (im Ersch.): Zur Geschichte und Systematik des Sicherheitsbegriffs, in: Arnold, Harald/Rita Haverkamp, Rita (Hrsg.): Reihe "Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung", Berlin: Duncker & Humblot.
- Hobbes, Thomas (1986): Leviathan. Übs. v. Jutta Schlösser. Hamburg: Felix Meiner Verlag.
- Hummelsheim, Dina/Oberwittler, Dietrich/Pritsch, Julian (2012): Subjektive Unsicherheit, in: Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin (Hrsg.): Sicherheitskultur – Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr. Frankfurt a.M.: Campus, 301-324.
- Huysmans, Jef (2014): Security Unbound: Enacting Democratic Limits. London/New York: Routledge.
- Kant, Immanuel (1956): Die Metaphysik der Sitten, Rechtslehre § 46, in: Weischedel, Wilhelm (Hrsg.): Immanuel Kant. Werke VIII, Schriften zur Ethik und Religionsphilosophie 2. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Locke, John (2007): Zweite Abhandlung über die Regierung. Übs. v. Hans J. Hoffmann, hrsg. v. Siep, Ludwig. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Paynich, Rebecca/Hill, Brian (2010): Fundamentals of Crime Mapping. Sudbury: Jones & Bartlett Learning.
- Rosen, Jeffrey (2004): The Naked Crowd: Reclaiming Security and Freedom in an Anxious Age. New York: Random House.
- Rousseau, Jean-Jacques (1986): Vom Gesellschaftsvertrag, oder Grundsätze des Staatsrechts. Übs. v. Eva Pietzcker, hrsg. v. Hans Brockard. Stuttgart: Reclam.
- Sampson, Robert/Raudenbush, Stephen/Earls, Felton (1997): Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy, in: Science 277(5328), 918-924.

- Shaw, Clifford/McKay, Henry (1969): Juvenile Delinquency and Urban Areas. Chicago: University of Chicago Press.
- Von Humboldt, Wilhelm (2002): Idee zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Stuttgart: Reclam.
- Weisburd, David/Bruinsma, Gerben/Bernasco, Wim (2009): Units of Analysis in Geographic Criminology: Historical Development, Critical Issues, and Open Questions, in: Weisburd, David/Bernasco, Wim/Bruinsma, Gerben (Hrsg.): Putting Crime in its Place. Units of Analysis in Geographic Criminology, New York: Springer, 3-31.
- Ziegleder, Diana/Kudlacek, Dominik/Fischer, Thomas (2011): Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung, in: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Schriftenreihe Nr. 5. Berlin: Freie Universität Berlin.  
[http://www.sicherheit-forschung.de/publikationen/schriftenreihe\\_neu/5/index.html](http://www.sicherheit-forschung.de/publikationen/schriftenreihe_neu/5/index.html) (17.03.2016).

## 4. Einzelfallstudien zu ethischen Fragen der Prävention

Fünf Einzelfallstudien werden im Folgenden die bisherigen theoretischen Überlegungen in die Kontexte präventiver Sicherheitsarbeit stellen und dabei die grundlegenden Fragen nach Sicherheit, einer sicheren Zukunft, dem Wert von Sicherheit und Fragen der Angst auf konkrete Fälle beziehen.

### a) Videoüberwachung als Instrument der Prävention?

---

Tobias Matzner

*Der Marktplatz der Großstadt S. gilt als Kriminalitätsschwerpunkt. Vor allem nachts ist er Schauplatz für Drogengeschäfte. Auch Passant\_innen wurden schon tätlich angegriffen. Daher soll ein intelligentes Videoüberwachungssystem eingerichtet werden, das offen nahezu jeden Winkel des Marktplatzes erfassen soll. Die typischen Bewegungsabläufe für Schlägereien, Angriffe sowie am Boden liegende Personen sollen erkannt werden. Bei jedem ‚Treffer‘ überprüft ein menschlicher Operator die Szene und alarmiert gegebenenfalls die nächste Polizeistreife zur Nachschau. Zudem soll die Präsenz der Kameras die Drogenhändler\_innen abschrecken. (nach: Ammicht Quinn 2015)*

Kaum eine Technologie steht so exemplarisch für Überwachung wie die Videoüberwachung. Die Kamera ist zum Symbol, zum ‚icon‘ der Überwachung geworden, aber im städtischen Leben auch zum omnipräsenten, sichtbaren Ende der Überwachungsinfrastrukturen. Dabei ist visuelle Überwachung nur eine Form unter vielen, die ebenfalls starke Eingriffe in die Privat- und Intimsphäre zur Folge haben. Die Geheimdienste und Spione des Kalten Krieges arbeiteten mit akustischen Wanzen und hörten Telefonate ab; beides wird auch heute noch angewendet. Dazu kommt der digitale Datenverkehr als Ziel einer umfassenden Überwachung. Dennoch erweckt ‚überwacht werden‘ oft Konnotationen von ‚beobachtet werden‘. Das ist unter anderem auf zwei Aspekte zurückzuführen, die auch für die Prävention durch Videoüberwachung relevant sind:

*Erstens* ist visuelle Überwachung, d.h. heute Videoüberwachung, die vorherrschende Form der Überwachung von öffentlichen Räumen. Hier geht es darum, auf Straßen, Plätzen, Bahnhöfen, aber auch in der Öffentlichkeit gewidmeten Privaträumen wie Einkaufszentren einen Überblick zu behalten. Zwar sind solche öffentlichen Räume zunehmend auch durch Sensoren überwacht, die Menschen heute z.B. in Form eines Mobiltelefons selbstverständlich mit sich tragen. Diese Überwachung beschränkt sich jedoch auf die Technologie je eines Menschen und (s)einen bestimmten Radius. Sie unterscheidet sich von der institutionalisierten, zentralisierten Aufsicht, auf die mit Schildern hingewiesen wird, und die oftmals auch sichtbar sein soll.

*Zweitens* hat *angesehen werden, gesehen werden*, eine bestimmte Wirkung. Schon sprachlich gibt es eine ganze Reihe von Begriffen, die das umschreiben: überblicken, anschauen, beaufsichtigen; Blicke können bohren, fixieren, starren, und immer wieder wird gemutmaßt, was wäre, wenn sie töten könnten. Wir haben keine aktiven Begriffe für ‚anhören‘ analog zu ‚anstarren‘. Dass jemand einen anhören möge, darum bittet man; das passiert nicht plötzlich und wird dann unangenehm. Vielleicht gibt es auch deshalb massenweise Kameraattrappen auf dem Markt aber wenige Mikrofonattrappen.

Videoüberwachung ist unter anderem aus den genannten Gründen das Mittel der Wahl für die Überwachung von öffentlichen Räumen und größeren Menschenmengen, z.B. auch in der U-Bahn oder im Fußballstadion. Und sie ist eine Form der Überwachung, von der man sich präventive Effekte verspricht: Nicht nur, weil bei Überwachung damit zu rechnen ist, dass Straftäter\_innen nicht unerkannt bleiben und somit aus Angst verurteilt und bestraft zu werden von der Tat absehen. Diese Form der Prävention ergibt sich aus der repressiven Leistung jeder Form der Überwachung. Sondern man erwartet sich darüber hinaus präventive Erfolge durch die Effekte des (visuellen) Beobachtetwerdens.

Im Folgenden werden diese Aspekte in einem ersten Teil diskutiert, der Videoüberwachung speziell im Hinblick auf Prävention untersucht. Im zweiten Teil werden die weiteren Auswirkungen von Videoüberwachung thematisiert. Diese müssen bei jedem Einsatz von Videoüberwachung mit bedacht werden, so auch bei präventiven Einsätzen. Dabei muss beachtet werden, dass Prävention immer nur auf mögliche zukünftige Ereignisse gerichtet ist. Deshalb hat ein präventiver Einsatz unter Umständen nicht dieselbe legitimatorische Kraft, auch negative Folgen des Einsatzes auszugleichen wie beispielsweise die Verfolgung einer begangenen, schweren Straftat. Diesbezüglich muss Videoüberwachung im Kontext der hier thematisierten Überlegungen zu Freiheit und Risiko (vgl. dazu auch Kapitel 2 und 3 in diesem Gutachten) gesehen werden.

Gegenstand des Textes ist sowohl automatisierte Videoüberwachung wie auch herkömmliche Überwachung. Mit automatisierter Videoüberwachung sind hier alle Verfahren gemeint, in denen die Auswertung der Videobilder teilweise oder vollständig durch Mustererkennungsverfahren und Videotrackingtechniken übernommen werden (Macnish 2012). So gut wie alle in Europa eingesetzten Techniken sind teilautomatisiert, nicht vollautomatisiert; d.h. Menschen sollten die letzte Entscheidungsinstanz sein. Das ist allerdings eine Forderung, die in der Realität oft nur schwer umzusetzen ist (Matzner 2013). Dem gegenüber bezeichnet herkömmliche Videoüberwachung diejenigen Überwachungsmaßnahmen, in denen Menschen die Auswertung der Bilder übernehmen.

### **Videoüberwachung zur Prävention**

Die Forderung oder der Wunsch nach Videoüberwachung zur Verhinderung von Straftaten ist weit verbreitet. Nach den missglückten Attentaten auf Züge der Deutschen Bahn im Jahr 2012 wünschten sich mehr als 80 Prozent der bundesdeutschen Bürger\_innen eine Ausweitung der Videoüberwachung (Süddeutsche Zeitung Online 2012). Und auch Politiker\_innen fordern regelmäßig Videoüberwachung (Greveler 2012), so auch nach den Anschlägen in Paris (Tagesschau 2015).

Ob Videoüberwachung allerdings präventiv gegen Straftaten wirkt, ist umstritten. Generell gibt es nur wenige verlässliche Studien, die die Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Prävention belegen (EU DG Internal Policies 2009). Die verfügbaren empirischen Untersuchungen stammen aus ganz unterschiedlichen Kontexten und Kulturen. Das ist nicht unproblematisch, da kulturelle und soziale Situationen durchaus die Auswirkungen von Videoüberwachung beeinflussen (Gandy 2010; Alhadar/McCahill 2011). Auch die hier besprochenen Quellen sind dazu gedacht, Probleme bei der Abschätzung präventiver Wirkungen von Videoüberwachung aufzuzeigen und erlauben nicht unbedingt eine Übertragung der Ergebnisse auf andere Situationen. Beispielsweise greift Anthony Minnaar (2007) Berichte über enorme Reduktionen von Kriminalitätsraten durch die Einführung von Videoüberwachung in südafrikanischen Städten auf; es ist im internationalen Vergleich eine der positivsten Beurteilungen der Wirkung von Videoüberwachung. In seinem Kommentar zeigt er jedoch, dass langfristige Vergleiche fehlten, dass der genaue Ort der Straftaten nicht beachtet wurde (also insbesondere, ob sich dort eine Kamera befand) und dass die Formen von Straftaten und Tätergruppen nicht hinreichend differenziert würden (ebd., 195). Das macht es schwer, den Rückgang in den Kriminalstatistiken direkt auf die Einführung der Überwachung zurückzuführen.

Minnaar (2007) spricht damit ein generelles Problem an: Kriminalstatistiken sind oft nicht differenziert genug, um den Rückgang von Kriminalität genau an der Einführung von Überwachungstechnologie festzumachen. Piza et al. (2014) haben eine Reihe von Evaluationen verglichen und kommen zu dem Ergebnis, dass kein allgemeines Urteil über die präventive Wirkung von Videoüberwachung getroffen werden kann. Auch sie kritisieren, dass die untersuchten Studien bestenfalls ganze Überwachungssysteme auf einer Makroebene untersuchen (ganze Städte, Stadtviertel, etc.), während die Autor\_innen vermuten, dass die Wirkung von Videoüberwachung von kontextuellen Faktoren abhängt, die einer detaillierteren Evaluierung bedürfen (ebd., 239f.). Eine vielzitierte Metastudie (Welsh/Farrington 2009), welche gut 40 Studien vergleicht, unterscheidet vier verschiedene Einsatzgebiete: Innenstädte, Wohngebiete, öffentlicher Nahverkehr und Parkhäuser. Nur für Parkhäuser konnte ein präventiver Effekt gezeigt werden (ebd., 736). Allerdings wenden die Autor\_innen ein, dass in all diesen Fällen auch andere Maßnahmen zusammen mit der Installation der Videoüberwachung eingeführt wurden, z.B. besseres Licht, so dass auch hier keine eindeutige Aussage zu machen sei (ebd., 733). Andere Untersuchungen wie Ratcliffe et al. (2009) in Philadelphia und Caplan et al. (2011) in Newark zeigen sogar eine große Varianz zwischen einzelnen Kameras in Bezug auf ihre präventive Wirkung (Piza et al. 2014, 239f.). In einer komplexen Studie konnten Piza et al. (2014) für einen bestimmten Teil von Newark die Breite möglicher Einflussfaktoren aufzeigen. Sie untersuchten verschiedene Typen von Kriminalität. Je nach Kriminalitätstyp veränderten sich die Faktoren, die zu einem Rückgang der jeweiligen Kriminalität beitrugen. Dazu gehört die Umgebung, z.B. bestimmte Geschäfte oder Schulen in der Nachbarschaft der Kamera, die Sichtlinien der Kamera und ob sich der Blickwinkel mit dem anderer Kameras überschneidet oder nicht (ebd., 254). Dies zeigt, dass davon auszugehen ist, dass generalisierbare empirische Urteile über die präventive Wirksamkeit von Kameras nur schwer zu fällen sein werden. Deshalb möchte ich im Folgenden einige generelle Überlegungen zur Plausibilität der Vermutung anstellen, dass Kameras abschreckende Wirkung haben können.

Kett-Straub (2011) unterscheidet zwei Formen der Prävention. Prävention durch Abschreckung und Prävention durch Intervention. Meist konzentriert sich die Debatte auf Prävention durch Abschreckung. Die abschreckende Wirkung kann wiederum auf zwei möglichen, antizipierten Auswirkungen der Überwachung beruhen: zum einen der erhöhten Wahrscheinlichkeit, irgendwann der begangenen Tat überführt zu werden, zum anderen den situativen Effekten, beobachtet zu werden.

Bezüglich der ersten Form der Abschreckung bemerkt Kett-Straub (2011, 122) zurecht, dass hier davon ausgegangen wird, dass sich Täter\_innen bewusst für die Tat entscheiden und vorher rational Nutzen und Kosten abgewogen haben. Dabei wird implizit von einer ‚rational-choice‘ basierten Überlegung ausgegangen. Es ist jedoch nach Kett-Straub (2011, 112) fraglich, ob dieses ökonomische Prinzip auf Verbrechen übertragbar ist. Es scheint aber plausibel, dass dies, wenn überhaupt, nur für geplante Taten gilt. Vandalisierende, Betrunkene oder sonst aus dem Affekt handelnde Täter\_innen werden solche Überlegungen selten anstellen (ebd.). Wird die Tat von langer Hand geplant, ist aber wiederum davon auszugehen, dass Überwachungsmaßnahmen in den Plan miteinfließen und versucht wird, diese zu umgehen. Das gilt insbesondere für organisierte Taten wie Terrorismus. Deshalb scheint es einleuchtend, dass diese Form der Abschreckung nur einen kleinen Teil potentieller Täter\_innen betrifft.

Die Abschreckung durch Beobachtetwerden geht dagegen von weniger starken Annahmen über die Rationalität von Täter\_innen aus. Vielmehr bezieht sie sich darauf, dass Menschen sich anders verhalten, wenn sie von anderen beobachtet werden. Dafür gibt es im Alltag viele Beispiele. Nur ist fraglich, inwiefern diese auf Kameraüberwachung übertragbar sind. Das paradigmatische Modell von institutionalisierten Formen des Beobachtetwerdens ist Michel Foucaults (1994, 251ff.) Diskussion des Panoptikons. Dabei handelt es sich um eine architektonische Form des Gefängnisses, die Jeremy Bentham (1995) im frühen 19. Jahrhundert ursprünglich zur Überwachung von Arbeiter\_innen konzipiert hat. Dabei sind die Gefängniszellen in einem Ring um einen zentralen Überwachungsturm ausgerichtet. Die Zellen haben auf beiden Seiten Fenster und sind so vom zentralen Turm aus voll einsehbar, weil die Menschen in den Zellen im Gegenlicht sind. Gleichzeitig kann aus den Zellen nicht gesehen werden, ob sich jemand im Turm befindet. Die Besonderheit dieses Baus, so Foucault (1994), besteht nun darin, dass sich gar niemand in dem Turm befinden muss. Alleine durch die ständige Möglichkeit, beobachtet werden zu *können*, verhalten sich die Menschen den Regeln entsprechend. Dies wird oft mit der sogenannten Internalisierung des Blicks beschrieben (ebd., 260ff.). Nicht mehr das wirkliche Beobachtetwerden mit den Konsequenzen für Bestrafung und dergleichen ist wichtig. Stattdessen wird die Kontrolle von außen zur Selbstkontrolle, die auch dann weiterbesteht, wenn nicht wirklich beobachtet wird. Dieser Effekt ist beispielsweise auch die Motivation hinter Kameraattrappen: Sie sollen eine Selbstkontrolle der sich beobachtet Fühlenden erreichen.

Aufgrund solcher Überlegungen stellt das Landesdatenschutzgesetz in Rheinland-Pfalz an die Installation von Attrappen so gut wie dieselben rechtlichen Anforderungen wie an funktionsfähige Kameras (LDSG Rheinland-Pfalz § 34 Abs. 6). Auch der Datenschutzbeauftragte des Landes Hessen setzt sich für diese Gleichbehandlung ein (Hessischer Datenschutzbeauftragter 2014: 4.2.2). Die Frage ist allerdings, ob diese Theorie der Selbstkontrolle auf Videoüberwachung übertragbar ist. Die Beobachtungssituation ist weniger transparent und Sanktionen dürften nicht so unmittelbar folgen wie im Gefängnis. Darüber hinaus wird man von einer Kamera beobachtet, bei der unklar ist, wann und wie die Bilder ausgewertet werden. Deshalb dürfte die Internalisierung des Blicks der Kamera eine stärker reflexive und rationale Leistung sein als in den soeben dargestellten Argumenten angenommen wird. Damit wäre wiederum nur eine bestimmte Gruppe von potentiellen Täter\_innen von dieser Form der Abschreckung betroffen.

Eine theoretisch weniger voraussetzungsreiche Erklärung des Abschreckungseffekts des Beobachtetwerdens ist die Theorie der Selbstaufmerksamkeit (Duval/Wicklund 1972). Demnach ist „Aufmerksamkeit entweder auf Aspekte der Umwelt oder auf die eigene Person gerichtet“ (Spektrum Akademischer Verlag 2000). Die Präsenz von Kameras sollte danach die Aufmerksamkeit auf die eigene Person richten, und damit die Selbstkontrolle der Handlungen verstärken. Solche Effekte gesteigerter Selbstaufmerksamkeit sind in Laborsituationen nachweisbar, es ist allerdings fraglich, ob diese nicht durch Gewöhnung wieder verschwinden (Ammicht Quinn 2015) – gerade angesichts der Omnipräsenz von Kameras im städtischen Alltag. Und auch hier ist wieder die Frage, wie weit eine gesteigerte Selbstaufmerksamkeit trägt, wenn davon auszugehen ist, dass die meisten potentiellen Täter\_innen im Moment der Tat starke Affekte oder Handlungsintentionen haben, welche der Selbstkontrolle entgegenstehen. Bezüglich dieser Überlegungen existieren wenige Unterschiede zwischen automatisierter und herkömmlicher Videoüberwachung. Wenn es einen Eindruck und Effekt des Beobachtetwerdens gibt, so hat das in beiden Fällen primär die Installation der Kameras zu leisten – unter Umständen ergänzt durch Hinweisschilder oder Ähnliches. Es ist denkbar, dass eine große Effizienzsteigerung durch automatisierte Auswertung – die momentan noch nicht abzusehen ist – deutlich mehr Aufmerksamkeit auf Überwachung lenken könnte. Diese wiederum könnte dann präventive Effekte nach sich ziehen. Ebenfalls denkbar ist, dass Unsicherheit bezüglich der tatsächlichen Möglichkeiten der Technik dazu führen könnte, vorsichtiger vorzugehen oder sich abschrecken zu lassen. Das wäre aber auch nur ein Effekt für eine Übergangszeit. In beiden Fällen müsste

darüber hinaus die automatisierte Auswertung der Bilder hinreichend bekannt sein, damit diese tatsächlich einen Effekt auf das Verhalten mit sich brächte. Dies wäre dann eine Leistung, die durch Kommunikation jenseits der eigentlichen Überwachung zu erbringen wäre. Den Kameras selbst ist nicht anzusehen, wie mit den gefilmten Bildern weiter verfahren wird.

Anders stellt sich die Situation bei der Prävention durch Intervention dar. Hier hofft man, potentielle Straftäter\_innen entweder bei der Planung oder beim Begehen der Tat selbst zu beobachten und diese dann durch Intervention zu vereiteln. Die angedachten Szenarien reichen von relativ eindeutigen Handlungen, wie z.B. dem Verstecken eines Pakets in einem Mülleimer oder dem Sprühen von Graffiti über das Stehenlassen von Gepäckstücken bis zum Erkennen von verdächtigem Verhalten. Erfolge in dieser Hinsicht sind mit herkömmlicher Videoüberwachung bisher kaum zu verzeichnen (Kett-Straub 2011). Befürworter\_innen automatisierter Überwachung führen das auf die Überforderung des Überwachungspersonals zurück. Prävention durch Intervention ist nur möglich, wenn die Videos nahezu in Echtzeit ausgewertet werden. Momentan geschieht das in Kontrollräumen, in denen das Personal mit einer Vielzahl von Bildschirmen konfrontiert ist, auf denen leicht etwas übersehen wird. Während nur ein bis vier Monitore pro Person als sinnvoll zu überwachen gelten, liegt die Anzahl in der Praxis oft viel höher (Dee/Velastin 2008, 330). Zu der schiereren Menge an Bildschirmen kommen kognitionspsychologische Effekte wie „inattentional blindness“ („Unaufmerksamkeitsblindheit“; Simons/Chabris 1999) hinzu, welche mitunter dazu führen, dass selbst offensichtliche Vorfälle übersehen werden. Menschen werden müde und sollten aus gesundheitlichen Gründen häufig (mindestens stündliche) Pausen von den Bildschirmen machen (Dee/Velastin 2008, 330). Darüber hinaus ist Personal anfällig für Vorurteile (Williams/Johnstone 2000); und auch Fälle von Missbrauch wie Voyeurismus werden immer wieder berichtet (Dee/Velastin 2008, 331). All das gilt als Grund, warum eine wirkungsvolle Echtzeitauswertung bisher problematisch ist. Die automatisierte Auswertung durch Algorithmen wird potentiell als Lösung dieser Probleme angeführt, was letztendlich das präventive Eingreifen (oder zumindest eine direkte Intervention im Anschluss an die Tat) ermöglichen soll.

Allerdings ist fraglich, ob diese Effizienz auch tatsächlich erreichbar ist. Solche Systeme sind Assistenzsysteme, d.h. sie alarmieren im Fall einer Detektion Personal, das dann eingreifen soll. Momentan soll aber das Personal auch die Evaluation der überwachten Situation durch die automatisierten Systeme nochmals überprüfen. Das System aber evaluiert eine Situation, indem es andere Merkmale als Menschen benutzt und beurteilt

die Merkmale auf eine andere Weise. Genau das macht den Zugewinn an Effizienz und den Ausschluss gewisser Vorurteile aus (Matzner 2013). Gleichzeitig kommt dadurch allerdings auch eine Menge an menschlichem Kontext- und Erfahrungswissen nicht mehr zum Tragen. Da dieses soziale und auch moralische Verständnis kaum automatisierbar scheint, sollen Menschen nochmal die Alarme überprüfen. Die dafür nötige Unabhängigkeit des menschlichen Personals ist aber in konkreten Fällen kaum gegeben (ebd.). Gerade in präventiven Anwendungen, bei denen es darum geht, so schnell wie möglich einzugreifen, wird das Personal jedem Signal des Systems nachgehen müssen. Führt das zu häufigen Fehlalarmen und ungerechtfertigten Kontrollen, kann das zu einer Geringschätzung oder sogar zu Widerstand gegen die Überwachung führen – beim Personal wie bei den Überwachten. Das kann wiederum präventive Effekte zerstören.

Um die Herausforderungen zu verdeutlichen, möchte ich hier ein fiktives Beispiel anführen: Nehmen wir an, der Berliner Hauptbahnhof möchte durch ein Überwachungssystem bekannte Gewalttäter\_innen oder verdächtige Personen bereits am Betreten des Gebäudes hindern. Dazu werden Kameras mit automatischer Gesichtserkennung, die in Verbindung mit einer Datenbank stehen, installiert. Das System produziert nur in einem Prozent der Fälle Fehlalarme (1% false positives), d.h. in 99% der Alarme handelt es sich tatsächlich um eine der gesuchten Personen. Das sind Raten, die momentan weit unter dem technisch Möglichen liegen. Aber selbst ein solches auf den ersten Blick sehr gutes System würde am Berliner Hauptbahnhof mit ca. 300 000 Reisenden und Besucher\_innen täglich<sup>10</sup> im Schnitt pro Tag 3000 Fehlalarme produzieren. Das wäre schlicht nicht zu bewältigen. D.h. die (momentan fiktiven guten) 99% Prozent sind für einen realistischen Einsatz in Echtzeit immer noch viel zu schlecht.

### Folgen der Videoüberwachung

Es hat sich also gezeigt, dass präventive Effekte von Videoüberwachung nur unter bestimmten Bedingungen Wirkung zeigen können, sie in vielen Fällen aber unwahrscheinlich sind – auch wenn detaillierte empiriebasierte Urteile hier sehr schwer zu fällen sind. Selbst wenn die präventiven Effekte gegeben wären, müssten sie gegen andere, negative Auswirkungen der Videoüberwachung abgewogen werden. Diese waren und sind in den letzten Jahren Gegenstand detaillierter Forschung (Ammicht Quinn

---

<sup>10</sup> <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/mehr-als-100-000-reisende-taeglich-die-wichtigsten-bahnhoeefe-deutschlands/9134194.html> (02.03.2016).

2015, Gilliom/Monahan 2013). Von den vielen dort verhandelten Problemen können hier nur einige exemplarisch wiedergegeben werden.

Ein ethisch relevantes Problem besteht darin, dass Effekte von Sicherheitstechnik nicht auf potentielle Täter\_innen beschränkt sind. Wenn die Überwachung einen abschreckenden Effekt hat, so betrifft die Wirkung, welche diesen hervorbringt, alle potentiell Überwachten – nicht nur gefährliche Menschen. Das kann beispielsweise dazu führen, dass eine Bedrohungswahrnehmung, die vorher gar nicht vorhanden war, erst durch die Überwachung hervorgerufen wird (Bauman 2006; Schneier 2012). In diesem Fall fühlen sich die Menschen durch Überwachung also nicht sicherer, sondern weniger sicher. Viele Theoretiker\_innen befürchten in diesem Zusammenhang eine quasi vorausseilende Konformität auch derjenigen, die gar nicht primär im Fokus der Überwachung sind. Dies hätte dann eine sogenannte Normalisierung der Gesellschaft zur Folge (Singelstein/Stolle 2012), also die Ausrichtung des Verhaltens an dem Ideal, von dem die Mehrheit denkt, es sei gefordert.

Solche Effekte wären z.B. auch nach der oben genannten Theorie der Selbstaufmerksamkeit zu erwarten (Wicklund/Frey 1993). Dem steht entgegen, dass die meisten Menschen sich anscheinend ziemlich unbeeindruckt durch zunehmend videoüberwachte Städte, U-Bahnen, Flughäfen, etc. bewegen. Allerdings zeigt diese Einschätzung ein generelles Problem der Bewertung von Sicherheitsmaßnahmen: Während bei der Abschätzung der präventiven Wirkung vielleicht ein relativ klar umrissenes Bild potenzieller und zu verhindernder Taten denkbar ist, ist die Gruppe der Menschen, die dann letztendlich überwacht werden, extrem heterogen. Auch wenn sich die breite Mehrheit durch die Kameras nicht gestört fühlt, kann es doch sein, dass einige Personen aus verschiedensten Gründen damit ein Problem haben – dies kann von persönlichen Vorbehalten bis zu strukturellen Diskriminierungserfahrungen reichen. Die Sicherheit der Mehrheit wäre dann auf Kosten einer Minderheit erkaufte. Solche Effekte können auch dann auftreten, wenn die Überwachung gar keinen wirklichen Sicherheitsvorteil bringt, aber dennoch eine Minderheit in ihrem Verhalten stark betrifft – oft eine Minderheit, die in der Öffentlichkeit und der Debatte um Sicherheit ohnehin nicht oft zu Wort kommt, obwohl sehr viel über sie gesprochen wird (Obdachlose, Ausländer\_innen, Geflüchtete). Die Bewertung wird also dadurch erschwert, dass sowohl der präventive Nutzen als auch die von negativen Folgen Betroffenen nur sehr schwer genau zu bestimmen sind.

Viele Kriminolog\_innen sind sich dagegen einig, dass Überwachungsmaßnahmen oft nur eine Verschiebung oder Verdrängung von Straftaten zur Folge haben (Lianos/Douglas

2000, Garland 2001). Nachhaltigere Prävention wäre somit z.B. durch soziale Arbeit, Sozialleistungen, Stadtplanung und ähnliches erreichbar. Videoüberwachung wirkt in der Abwägung solcher verschiedener Strategien als verlockende und schnelle technische Lösung – und im Vergleich zu den hier angeführten Alternativen auch als billige. Damit ist Videoüberwachung vielleicht nicht nur eine suboptimale Lösung, sondern verstellt auch den Blick auf bessere Ansätze, weil ihre Anschaffung als einmalige Erledigung eines Problems gelten kann, das eigentlich eines langfristigen und fundierten Engagements bedürfte.

Darüber hinaus muss speziell die automatisierte Videoüberwachung im Kontext der aktuellen Debatten um Vernetzung in der Sicherheit gesehen werden. Sicherheitstechnologien stehen nicht mehr für sich alleine, sondern sind durch die einfache Speicherung und Übertragung digitaler Daten zunehmend Teil großer integrierter Systeme. Überwachung von Daten (Smartphones, Internet), Räumen (Kameras) und gezielte Maßnahmen durch Polizeien und Geheimdienste (Onlinedurchsuchung, Abhören) greifen immer enger ineinander. Die Debatten um das Projekt INDECT der EU, das genau diese Integration vorantreiben sollte, haben gezeigt, welche enorme Privatheitsbedrohung davon ausgeht (Lischka/Reißmann 2012). Über die Privatheitsprobleme hinaus bedeutet die Vernetzung auch eine Verschiebung von Macht an schwer zu kontrollierende Sicherheitsbehörden und private Dienstleistende (Bigo 2000; c.a.s.e. collective 2006). Durch die Digitalisierung taucht also auch im Bereich Videoüberwachung ein Problem auf, das bisher vor allem die Internetkommunikation betraf: Es wird immer schwieriger abzuschätzen, was mit den Daten und Bildern in Zukunft geschieht und wo diese ausgewertet werden. Videobilder sind nicht mehr Dokument eines Vorfalls, sondern Ressource für immer neue Anfragen und Rekombinationen von Daten. Das heißt, selbst wenn die Folgen der Videoüberwachung im Einsatzkontext als akzeptabel gelten, kann die Zusammenführung von Daten verschiedenen Ursprungs zu ganz neuen Bedrohungen für Privatheit oder zu weiteren Möglichkeiten des Missbrauchs führen. Hierbei ist auch zu sehen, dass Videoüberwachung oft zur Abwehr relativ hoher Schutzgüter eingeführt wird (Verhinderung von Terror, Angriffen auf Personen, Diebstahl), die starke legitimatorische Kraft haben. Sind die Videos aber erst einmal verfügbar, ist es verlockend, sie auch für andere Zwecke zu nutzen (beispielsweise unerwünschtes, aber legales Verhalten zu verhindern; Obdachlose oder Jugendliche zu vertreiben), welche den Einsatz alleine aber nie gerechtfertigt hätten.

### **Videüberwachung als Instrument der Prävention?**

Präventive Effekte von Videoüberwachung sind nur schwer feststellbar. Es gibt aber einige starke Hinweise darauf, dass die gewünschte präventive Wirkung oft unwahrscheinlich ist. Das macht es schwer zu begründen, warum dafür die negativen Auswirkungen von Videoüberwachung in Kauf genommen werden sollten. Zwar sind auch diese Auswirkungen nicht einfach zu bestimmen, doch gibt es hier einige ernst zu nehmende Bedenken. Relativ gesichert ist hingegen, dass im weitesten Sinn soziale Ansätze der Prävention wirksamer sind als technische Überwachung.

## Literatur

- Alhadar, Ibrahim/McCahill, Michael (2011): The use of surveillance cameras in a Riyadh shopping mall: Protecting profits or protecting morality?, in: *Theoretical Criminology* 15(3), 315-330.
- Ammicht Quinn, Regina (Hrsg.) (2015): *Intelligente Videoüberwachung: eine Handreichung*. Tübingen: IZEW. [https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/67099/Band1\\_Video%C3%BCberwachung\\_Handreichung.pdf?sequence=1](https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/67099/Band1_Video%C3%BCberwachung_Handreichung.pdf?sequence=1) (16.03.2016).
- Bauman, Zygmunt (2006): *Liquid Fear*. Cambridge: Polity.
- Bentham, Jeremy (1787/1995): Panopticon, or, The Inspection-House, in: Božovič, Miran (Hrsg.): *The Panopticon Writings*. London/New York: Verso, 31-95.
- Bigo, Didier (2000): When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. In: Kelstrup, Morten/Williams, Michael C. (Hrsg.): *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. London/New York: Routledge, 171-205.
- Caplan, Joel M./ Kennedy, Leslie W./Petrossian, Gohar A. (2011): Police-monitored cameras in Newark, NJ: a quasi-experimental test of crime deterrence, in: *Journal of Experimental Criminology* 7(3), 255-274.
- c.a.s.e. collective (2006): *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*, in: *Security Dialogue* 37(4), 443-487.
- Dee, Hannah M./Velastin, Sergio A. (2008): How close are we to solving the problem of automated visual surveillance? A review of real-world surveillance, scientific progress and evaluative mechanisms, in: *Machine Vision and Applications* 19(5-6), 329-343.
- Duval, Shelley/ Wicklund, Robert A. (1972): *A theory of objective self-awareness*. New York: Academic Press.
- EU Directorate General Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs [EU DG Internal Policies] (2009): *A review of the increased use of CCTV and video-surveillance for crime prevention purposes in Europe*. Brüssel. <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/ep-study-norris-cctv-video-surveillance.pdf> (16.03.2015).
- Foucault, Michel (1994): *Überwachen und Strafen: Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gandy, Jr., Oscar H. (2010): Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems, in: *Ethics and Information Technology* 12(1), 29-42.
- Garland, David (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilliom, John/Monahan, Torin (2013): *SuperVision: An Introduction to the Surveillance Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Greveler, Ulrich (2012): Wenn Straftaten nach Videoüberwachung ansteigen.... <http://www.scilogs.de/datentyp/wenn-straftaten-nach-video-berwachung-ansteigen/> (15.12. 2015).
- Hessischer Datenschutzbeauftragter: 42. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten Prof. Dr. Michael Ronellenfisch, <https://www.datenschutz.hessen.de/tb42ko4.htm> (15.12.2015).
- Kett-Straub, Gabriele (2011): Dient die Technoprävention der Vermeidung von Kriminalität? -Insbesondere die Wirksamkeit der staatlichen Videoüberwachung im öffentlichen Raum, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 123(1), 110-133.

- Lianos, Michalis/Douglas, Mary (2000): Dangerization and the End of Deviance, in: *British Journal of Criminology* 40, 261-278.
- Lischka, Konrad/Reißmann, Ole (2012): EU-Überwachungsprojekt Indect: Die volle Kontrolle. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/eu-ueberwachungsprojekt-indect-die-volle-kontrolle-a-866785.html> (16.03.2016).
- Macnish, Kevin (2012): Unblinking Eyes: The Ethics of Automating Surveillance, in: *Ethics and Information Technology* 14(2), 151-167.
- Matzner, Tobias (2013): The model gap: cognitive systems in security applications and their ethical implications, in: *AI & Society* 31(1), 95-102. <http://dx.doi.org/10.1007/s00146-013-0525-4> (16.03.2015).
- Minnaar, Anthony (2007): The implementation and impact of crime prevention/crime control open street Closed-Circuit Television surveillance in South African Central Business Districts, in: *Surveillance & Society Special Issue on 'Surveillance and Criminal Justice' Part 1*, 4(3), 174-207.
- Piza, Eric L./Caplan, Joel M./Kennedy, Leslie W. (2014): Analyzing the influence of micro-level factors on CCTV camera effect, in: *Journal of Quantitative Criminology* 30(2), 237-264.
- Ratcliffe, Jerry H./Taniguchi, Travis/Taylor Ralph B. (2009): The crime reduction effects of public CCTV cameras: a multimethod spatial approach, in: *Justice Quarterly* 26(4), 746-770.
- Schneier, Bruce (2012): Drawing the Wrong Lessons from Horrific Events. <http://www.schneier.com/essay-401.html> (16.03.2016).
- Simons, Daniel J./Chabris, Christopher F. (1999): Gorillas in our midst: Sustained inattention blindness for dynamic events, in: *Perception* 28, 1059-1074.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer (2012): *Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert.* Wiesbaden: Springer VS.
- Spektrum Akademischer Verlag (2000): *Selbstaufmerksamkeit*, in: *Lexikon der Psychologie.* Heidelberg. <http://www.spektrum.de/lexikon/psychologie/selbstaufmerksamkeit/13858> (16.03.2016).
- Süddeutsche Zeitung Online (2012): Große Mehrheit für stärkere Videoüberwachung. <http://www.sueddeutsche.de/politik/nach-bonner-bombenfund-grosse-mehrheit-fuer-staerkere-videoeueberwachung-1.1556486> (15.12.2015).
- Suhling, Stefan/Greve, Werner (2010): *Kriminalpsychologie.* Weinheim: Beltz.
- Tagesschau (2015): Paris streitet über Videoüberwachung. <https://www.tagesschau.de/ausland/paris-terrorbekaempfung-101.html> (15.12.2015).
- Welsh, Brandon C./Farrington, David P. (2009): Public area CCTV and crime prevention: an updated systematic review and meta-analysis, in: *Justice Quarterly* 26(4), 716-745.
- Wicklund, Robert A./Frey, Dieter (1993): *Die Theorie der Selbstaufmerksamkeit*, in: Frey, Die-ter/Irle, Martin (Hrsg.): *Theorien der Sozialpsychologie.* Bd. 1: Kognitive Theorien. Bern: Verlag Hans Huber, 155-173.
- Williams, Kathrine S./Johnstone, Craig (2000): The politics of the selective gaze: closed circuit television and the policing of public space, in: *Crime, Law and Social Change* 34(2), 183-210.

## b) Gewaltprävention im Fußball

---

Marco Krüger

*Samstagnachmittag, etwa 400 Fußballfans reisen gemeinsam in einem eigens dafür bereit gestellten Zug zum Derby ihres Vereins. Auf der zweistündigen Fahrt werden die Fans von Beamt\_innen der Bundespolizei begleitet. Nach dem Eintreffen auf dem Bahnhof stimmen die Fußballanhänger\_innen Fangesänge an. Die Polizei führt die Fans aus dem Bahnhof heraus und auf den Vorplatz, wo sie auf Unterstützer\_innen der rivalisierenden Mannschaft treffen. Die konkurrierenden Fangesänge werden von zwei Böllern übertönt. Beamt\_innen der Bereitschaftspolizei gehen – in Vollmontur und behelmt – zwischen die rivalisierenden Fangruppen. Es kommt zu verbalen Auseinandersetzungen zwischen Fans und Polizei. Beim Versuch die Personalien eines Fans aufzunehmen eskaliert die Lage und es entsteht eine Rangelei zwischen Polizist\_innen und sich solidarisierenden Fans. Es wird Tränengas eingesetzt.*

Obwohl Szenen wie diese keinesfalls an der Tagesordnung sind, ist Gewalt in der medialen Fußballberichterstattung ein vielbeachtetes Thema. So zeigt bspw. die Medieninhaltsanalyse von Bernhard Frevel und Christoph Riederer im Rahmen des SiKomFan-Projekts<sup>11</sup>, dass der Topos der steigenden Gewalt im Fußball im gesamten Untersuchungszeitraum von 1980 bis 2012 „ein immer wiederkehrendes Muster bildet“ (Frevel/Riederer 2014, 111). Im Gegensatz dazu sprechen die Zahlen der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) der nordrhein-westfälischen Landespolizei dafür, dass die Wahrscheinlichkeit bei einem Fußballspiel Opfer von Gewalt zu werden vergleichsweise gering ist (ZIS 2015, 15ff.).

Der vorliegende Beitrag begibt sich in dieses Spannungsfeld und beleuchtet die Rolle von (Gewalt-)Prävention bei Profifußballspielen. Prävention wird dabei in zwei Dimensionen gedacht: Einerseits als Strategie zur langfristigen Verhinderung von Gewalt sowie anderen nachteiligen sozialen Effekten und andererseits als Ziel in der konkreten polizeilichen Einsatzplanung. Der jeweilige Erfolg von Präventionsmaßnahmen als zentrales Element zur Gewährleistung von Sicherheit ist dabei anhand ihrer Effektivität

---

<sup>11</sup> Das SiKomFan-Projekt ist ein aktuelles, vom BMBF gefördertes Forschungsverbundprojekt, das sich Kommunikationsstrukturen und dem Fandialog im Fußball widmet. Weitere Informationen: <http://www.sikomfan.de/>.

und der durch sie hervorgerufenen Nebenfolgen zu bewerten. Hierfür nimmt der Beitrag zuerst eine Bestandsaufnahme der Sicherheitsmaßnahmen im Fußball vor. Anschließend werden strategische und einsatztaktische Maßnahmen zur Gewaltprävention diskutiert. Zentral hierbei sind die durch Sicherheitsmaßnahmen hervorgerufenen Nebenfolgen – wie im oben beschriebenen Szenario – und deren Bedeutung für die Reduzierung von Gewalt im Kontext von Fußballspielen. Schließlich werden konkrete Potentiale zur Verbesserung der Gewaltprävention im Fußball identifiziert.

### Sicherheit im Fußball

In der Saison 2014/2015 besuchten etwa 21 Millionen Zuschauer\_innen die Spiele der beiden Fußballbundesligen<sup>12</sup> sowie der dritten Liga (ZIS 2015, 5). Die ZIS geht für die gesamte Saison in allen drei Spielklassen in ihrem Jahresbericht von insgesamt 1.204 verletzten Personen, und damit von etwa 24 Prozent weniger als in der vorherigen Saison, aus (ebd., 15).<sup>13</sup> Von diesen 1.204 Verletzten waren 222 Polizeibeamt\_innen. Insgesamt wurden also 982 Zuschauer\_innen verletzt (ebd., 17). Die Quote der Verletzten betrug damit 0,0047 Prozent am Gesamtaufkommen der Zuschauer\_innen. Trotz der niedrigen Opfergefährdungszahl<sup>14</sup> beim Besuch eines Fußballspiels im Vergleich zu anderen Großveranstaltungen, wie bspw. dem Münchner Oktoberfest, nimmt das Thema Gewalt im Fußballkontext bereits seit mehreren Jahren einen exponierten Platz auf der politischen Agenda ein (Feldes 2013a, 49f.). Die diskursive Betonung von Gewalt im Fußball schlägt sich auch in der konkreten Ausgestaltung von Sportpolitik nieder. So bezieht sich beispielsweise das Sächsische Staatsministerium des Inneren (SMI) explizit auf die mediale Berichterstattung als Begründung zur Erarbeitung des *Gesamtkonzepts Fußball* (SMI 2011, 2). Dieses umfasst einen Maßnahmenkatalog zur Minimierung von Straftaten und schließlich zur Reduktion von Polizeieinsatzstunden im Fußballbereich. Gewaltprävention wird hingegen im Gesamtkonzept Fußball lediglich unter dem Aspekt der Fansozialarbeit konkret genannt (ebd., 7).

Auf Bundesebene ist das *Nationale Konzept Sport und Sicherheit* (NKSS) das zentrale Strategiepapier für die Gewährleistung von Sicherheit und den Umgang mit Gewalt im Männerfußball in Deutschland. Prävention hat im NKSS einen vergleichsweise hohen

---

<sup>12</sup> Der Begriff Fußballligen bezieht sich auf die jeweiligen Ligen im Männerfußball, da diese im Fokus der gesellschaftlichen Debatten um Gewalt im Fußball stehen. Die vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen können bei Bedarf aber ebenso auf Spiele der Frauenligen übertragen werden.

<sup>13</sup> Die Erhebungsmethoden der ZIS Jahresberichte waren, aufgrund von methodischen Mängeln, bereits vermehrt Kritik ausgesetzt. Dennoch sind sie die einzig verfügbaren systematischen Daten über Gewalt im Fußball. Siehe hierzu auch die Stellungnahmen von Thomas Feltes (2013b, 2014) und Gunter A. Pilz (2014) zu den Anhörungen des nordrhein-westfälischen Landtags.

<sup>14</sup> Die Opfergefährdungszahl entspricht der Anzahl der Opfer je 100.000 Personen.

Stellenwert inne, was sich bereits an der häufigen wörtlichen Nennung im Konzept ablesen lässt. Insgesamt 25 Mal findet sich der Begriff dort wieder und erhält sogar ein eigenes Unterkapitel (Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit 2012, 43). Prävention im Sinne des NKSS stützt sich dabei auf drei wesentliche Säulen: (1) Gewaltprävention, (2) Prävention von Rassismus und Diskriminierung und (3) Prävention von Alkoholmissbrauch (ebd.). Zur Umsetzung dieser Ziele setzt das NKSS insbesondere auf die Einrichtung bzw. die Stärkung von sozialpädagogisch arbeitenden Fanprojekten sowie auf die vereinsseitige Institutionalisierung von Fanbeauftragten und Sicherheitsbeauftragten (ebd.: 12). Jedoch beschränkt sich, wie bereits im sächsischen Konzept, auch im NKSS der Präventionsbegriff auf sozialpädagogische Arbeit sowie auf die Fanarbeit der Vereine. Präventionsmaßnahmen abseits dieser strategischen Dimension finden hingegen keinen Eingang in die aktuellen Sicherheitskonzepte zum Fußball.

#### **Prävention im polizeilichen Fußballeinsatz**

Tatsächlich aber spielt das direkte polizeiliche Einsatzverhalten auch im Bereich der Gewaltprävention eine größere Rolle als die Sicherheitskonzepte vermuten lassen. Die offensichtliche Diskrepanz zwischen der ermittelten Verletztanzahl unter Fußballzuschauer\_innen und der Wahrnehmung von Gewalt im Fußball ist aus sicherheitstheoretischer Sicht unter anderem im Hinblick auf die große Zahl an eingesetzten Sicherheitspraktiken zu begreifen. Die Verknüpfung des gruppenspezifischen Verhaltens von Fans mit ‚Kriminalität‘ dient der Rechtfertigung für den fortwährenden Einsatz von Sicherheitspraktiken bei Fußballspielen. Diese Sicherheitsmaßnahmen implizieren ihrerseits aber den Bedrohungscharakter von Fußballfans und reproduzieren diesen (Bigo 2008, 104). Die Verwischung der Unterschiede zwischen sozial abweichendem Verhalten und Delinquenz bilden somit den Ausgangspunkt für die Versicherheitlichung von Fußballspielen und Fanmilieus (ebd., 104f., Bigo 2002). Beispiele hierfür sind der wiederholte Einsatz von polizeilichen Großaufgeboten sowie von umfangreicher Überwachungstechnik wie Kameramastwagen oder mobilen polizeilichen Dokumentationsteams. Dies verstärkt das Unsicherheitsempfinden eines Großteils der Bevölkerung; das normabweichende Verhalten einer Minderheit wird dabei als Risiko und Gefahr verstanden und kann schließlich zu ihrem gesellschaftlichen Ausschluss führen (Bigo 2008, 105). Paradoxerweise ist die Opfergefährdungszahl im Fußball verglichen mit der

gesellschaftlichen Stellung des Phänomens Gewalt im Fußball relativ gering. Insbesondere daher lohnt sich ein Blick auf die angewendeten Sicherheitspraktiken.

In der vergangenen Saison 2014/15 wurden in den obersten drei Spielklassen insgesamt 2.234.671 Polizeieinsatzstunden geleistet (ZIS 2015: 30). Heruntergerechnet auf die beiden Bundesligen ergibt sich ein Einsatzvolumen von etwa 1,6



Millionen Einsatzstunden, was der Vollzeitauslastung von 1.231 Polizeibeamt\_innen entspricht

Abb. 1: Polizeieinsatzstunden pro Saison in den beiden Fußballbundesligen sowie der 3. Liga; eigene Darstellung; Quelle: ZIS Jahresberichte 2008/09-2014/15

(ebd., 30). Allein diese starke und über das unmittelbare Stadionumfeld hinaus sichtbare Polizeipräsenz sorgt für eine Reproduktion des Sicherheitsdiskurses in Bezug auf Fußballspiele und kreiert damit den Bedrohungscharakter von Fußballspielen. Zudem ist das Einsatzvolumen seit der Saison 2008/09 von damals 1.987.718 Einsatzstunden (ZIS 2009, 16f.) um 12,4 Prozent angestiegen. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Zuschauer\_innen in den beiden Fußballbundesligen von 17,5 Millionen auf 18,5 Millionen (ebd., 5; ZIS 2015, 9) und damit lediglich um 5,7 Prozent zu.<sup>15</sup> Die Steigerung der polizeilichen Einsatzstunden auf einem ohnehin hohen Niveau sorgt für eine erhebliche Arbeitsbelastung der Bundes- sowie der Landespolizeien. Im Jahre 2014 konstatierte das nordrhein-westfälische Innenministerium, dass etwa 30 Prozent der Einsatzzeiten der Landespolizei im Kontext von Fußballspielen geleistet werden (Ministerium für Inneres und Kommunales NRW 2014). Angesichts dieser Situation beschloss die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Testphase zur Reduktion von Polizeieinsatzkräften zur Sicherung von Fußballspielen. Trotz einer Steigerung der Zahl der Ligaspiele um zehn Prozent konnten im Saisonverlauf 13.000 Einsatzstunden im Vergleich zur Vorsaison eingespart werden (Polizei NRW 2015). Dieser Schritt ging keineswegs auf Kosten der Sicherheit. So verringerte sich die Zahl der verletzten Personen um 21 Prozent und liegt somit nur minimal unter dem bundesweiten Trend, der einen Rückgang der Verletztetenzahlen um 24 Prozent verzeichnete (ebd.; ZIS 2015, 15). Der jüngste Modellversuch in Nordrhein-Westfalen zeigt damit, dass ein geringerer Kräfteinsatz

<sup>15</sup> Wegen der geänderten Erhebungsmethode sind die Verletztetenzahlen der Saisons vor 2013/14 nicht mit den aktuellen Statistiken vergleichbar (ZIS 2015: 15f.).

trotz steigender Spielanzahl der Verringerung von Gewalt im Fußball nicht entgegensteht.

Eine weitreichendere Änderung des polizeilichen Einsatzverhaltens wurde in der Bundesligasaison 2007/08 in Hannover erprobt (Pilz 2013, 99ff.). Die dortige Polizei setzte auf frühzeitige Kommunikation mit den Vertreter\_innen der jeweiligen Gästefans, mit Fanbeauftragten und Fanprojekt-Mitarbeiter\_innen. Gästefans wurden am Spieltag selbst durch Konfliktmanager\_innen der Polizei empfangen, die vor allem praktische Hinweise gaben und die Kommunikation mit den Gästefans übernahmen. Diese Kommunikationsbeamte\_innen wurden durch eine defensive Polizeieinsatztaktik ergänzt. Im Falle eines nötigen polizeilichen Einschreitens sollten die Konfliktmanager\_innen auch dies kommunizieren, um das Verständnis auf Fansseiten zu erhöhen und Solidarisierungseffekte mit Straftatverdächtigen entgegenzuwirken (ebd., 99ff.). Die Dialogbereitschaft der Polizei wurde in einer Umfrage seitens der teilnehmenden Fans sehr gelobt. So glaubten 70 Prozent der Teilnehmenden, dass der Einsatz der Konfliktmanager\_innen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Polizei und Fans beitrage (ebd., 101). Während ein repressives Vorgehen der Polizei durchaus eine eskalierende Wirkung entfalten kann, ist Kommunikation in vielen Fällen dazu geeignet, eine etwaige Frontenbildung zwischen der Polizei und den Fans zu verhindern (Feltes 2010, 415f.).

### Fanszenen und Prävention

Ultras sind nicht nur in polizeilichen Berichten (u.a. ZIS 2015, 10; ZIS 2014, 6f.), sondern auch in der deutschsprachigen Fußballliteratur (Gabler 2011; Ruf 2014; Sommerey 2010) das aktuell am stärksten beleuchtete Fanmilieu. Sie unterschieden sich in vielerlei Hinsicht von den seit Mitte der 1980er in Deutschland verstärkt auftretenden Hooligans. Gemäß der Typologie von Heitmeyer und Peter lassen sich dabei Hooligans vor allem in der Kategorie der „erlebnisorientierten Fans“<sup>16</sup> (1992, 33) einsortieren. Für sie ist die Suche und das Ausleben von Gewalt ein wesentlicher Bestandteil der Subkultur (Sommerey 2010, 41; Gabler 2011, 25 f.; Pilz 2012, 61). Ultras hingegen werden von Marcus Sommerey als Hybrid zwischen erlebnisorientiert und fußballzentriert charakterisiert (Sommerey 2010, 38).

---

<sup>16</sup> Heitmeyer und Peter (1992) nutzen für die Charakterisierung von Fanmilieus drei Idealtypen: fußballzentriert, erlebnisorientiert und konsumorientiert. Ultras finden in Heitmeyers und Peters Charakterisierung keine Erwähnung, da sie zu dieser Zeit in der deutschen Fanlandschaft noch keine nennenswerte Rolle spielten. Daher wird zur Charakterisierung der Ultras auf Marcus Sommerey (2010) verwiesen, der Heitmeyers und Peters Schema aufgreift und auf die heutige Fanlandschaft anwendet.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurde auf die Fangewalt durch Hooligans mit der Einrichtung der Datei „Gewalttäter Sport“ sowie der Verabschiedung des NKSS reagiert (Gabler 2011, 27f.). Viele der heutigen polizeilichen Strukturen und Instrumente im Fußballbereich wie szenenkundige Beamt\_innen (SKB)<sup>17</sup> oder aber Stadionverbote entstanden unter dem Eindruck der Hooliganszenen. Nicht obwohl, sondern gerade weil Gewalt als Selbstzweck im Mittelpunkt der gesuchten Auseinandersetzung steht (Pilz 2012, 61ff.), lehnen Hooligans den Kontakt zur Polizei nicht prinzipiell ab; die Polizei wird als ‚normale‘ Akteurin im Kontext Fußball wahrgenommen. Durch die grundlegende Gesprächsbereitschaft vieler Hooligans konnten SKB/FKB Informationen für die Polizeiarbeit gewinnen. Auch wurde ein martialisches und hartes Eingreifen von Polizeibeamt\_innen seitens vieler Hooligans einkalkuliert oder gar akzeptiert, da ja gerade die Auseinandersetzung an sich gesucht wurde und Teil des eigenen Selbstverständnisses war (ebd., 61f.).

Diese Situation änderte sich grundlegend mit dem verstärkten Aufkommen der Ultras in Deutschland seit Mitte/Ende der 1990er Jahre (Gabler 2011, 54). Die Motivation für das Engagement vieler Ultras war zunächst die Verbesserung der Stadionatmosphäre durch umfangreiche Choreographien bestehend aus Fangesängen, Fahnen, Doppelhaltern, Bannern oder auch Pyrotechnik (Sommerey 2010, 62f.). Viele Ultragruppierungen sind kritisch gegenüber der Kommerzialisierung des Fußballs eingestellt<sup>18</sup>; ihre Mitglieder sehen den Fußball als ihren gesellschaftlichen Freiraum an und räumen ihm eine hohe Bedeutung in ihrem Alltag ein (Pilz 2012, 63ff.). Zwar schließen die meisten Ultragruppierungen Gewalt nicht per se aus, jedoch hat die Ausübung von Gewalt einen verstärkt instrumentellen Charakter und dient bspw. der Gewinnung von Fanutensilien rivalisierender Anhänger\_innen (Gabler 2011, 124). Repressive polizeiliche Maßnahmen, die den für sich proklamierten Freiraum oder aber Elemente des eigenen Selbstverständnisses einschränken, können in diesem Zusammenhang zu einer Gewalteskalation beitragen (Langer 2012, 122). Im Sinne einer gewaltpräventiven Einsatztaktik ist daher ein defensiver Polizeikräfteinsatz der stark sichtbaren Präsenz mehrerer Hundertschaften der Bereitschaftspolizei vorzuziehen. Nur dort, wo Gewalt als Selbstzweck zelebriert wird, kann eine stark sichtbare und damit schnell verfügbare Polizeipräsenz auch gewaltpräventiv sein. Dies gilt insbesondere für Hooligans, kann aber auch für den kleinen, besonders gewaltaffinen Teil der Ultras, die Gunter A. Pilz als „Hooltras“ (2012, 67) bezeichnet, angenommen werden. Insgesamt scheint sich die

---

<sup>17</sup> Bezeichnung bei den Landespolizeien. Bei der Bundespolizei werden die Kontaktbeamt\_innen als Fankundige Beamt\_in (FKB) bezeichnet.

<sup>18</sup> Wenngleich sie durch ihre Choreographien eben auch zur Entstehung des ‚Produkts Fußball‘ beitragen.

Ausübung von körperlicher Gewalt auch unter Ultras verschiedenster Fanszenen zu verbreiten (ebd., 67; Gabler 2011, 124f.). Trotz dieser Tendenzen muss das polizeiliche Einsatzrepertoire einer gründlichen Prüfung unterzogen werden. Die Instrumente und Strukturen, die zur Gewaltprävention gegen Hooligans erfolgreich waren, wirken sich teils sogar eskalierend im Umgang mit Ultras und anderen Fanszenen aus. Diese Eskalation zwischen Fans und Polizei resultiert in der Reproduktion der Versicherheitlichung von Fußball, während ihr gewaltpräventiver Charakter zu bezweifeln ist.

### Das „Feindbild Ultra“

Bereits in ihrer Studie aus dem Jahr 2006 haben Gunter A. Pilz et al. festgestellt, dass die Polizei das „Feindbild Nr. 1 der Ultras“ (2006, 137) ist. Obwohl die finalen Ergebnisse von umfangreichen aktuellen Untersuchungen der gegenwärtigen Fanszenen noch ausstehen<sup>19</sup>, ist festzustellen, dass sich an diesem Umstand nichts verändert hat. Daraus ergibt sich auch, dass Ultras in aller Regel die Kommunikation mit der Polizei ablehnen und ihrer Präsenz im Rahmen von Fußballspielen negativ gegenüberstehen (Müller/Martin 2012, 137ff.; Pilz 2012, 69). Darüber hinaus bemerkt Jonas Gabler, dass es auch umgekehrt ein „Feindbild Ultra“ (Gabler 2011: 200) seitens eines Teils der Polizist\_innen gibt. Diese Feindbilder können an sich eskalierend wirken und Auslöser für Gewalt sein. Für den konkreten polizeilichen Einsatz liegt ein erhebliches Potential zur Gewaltprävention in der Dekonstruktion dieser Feindbilder. Wo sich Polizei und Fanszenen von vornherein feindselig gegenüberstehen, reichen bereits kleinere Anlässe um Einsatzlagen eskalieren zu lassen. Dies hat auch das NKSS erkannt und setzt sich den Abbau bestehender und die Verhinderung entstehender Feindbilder zum Ziel (Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit 2012, 12). Dieser Forderung, die zu oft nur im strategischen Präventionsbereich verortet ist, gilt es auch im Einsatzalltag bei Fußballspielen eine größere Rolle einzuräumen, um erfolgreich sein zu können. Zur Vorbeugung von Stereotypen und um das gegenseitige Verständnis zu erhöhen wäre bspw. eine flächendeckende Schulung von Polizeieinsatzkräften zu den Eigenheiten und Ritualen von Fanszenen zielführend. Dadurch könnte abweichendes Verhalten von Fußballfans besser eingeordnet und ihm unter dem Primat der Kommunikation auf Augenhöhe begegnet werden. Ein so gestaltetes Einsatzverhalten birgt das Potential, über das heutige Maß hinaus gewaltpräventiv zu wirken und Repression, durch die

---

<sup>19</sup> Bis vor kurzem wurde an der Universität Bielefeld mit dem Projekt „BiFans – Bielefelder Fußballfan-Studie“ eine Untersuchung der Fanlandschaft durchgeführt. Das Projekt endete zum 29. Februar 2016. Für weitere Informationen siehe: <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte/BiFans.html>.

Minimalisierung von Solidarisierungseffekten zwischen den Fans, als letztes Mittel auf das nötigste Ausmaß zu begrenzen. Hierfür ist neben den bisher genannten Maßnahmen auch eine enge Abstimmung zwischen der Bundes- und der jeweiligen Landespolizei förderlich, um verkündete polizeiliche Vorgaben über den gesamten Anreiseweg der Fans zu vereinheitlichen und somit ein hohes Maß an Erwartungssicherheit zu gewährleisten. Ebenso sollten seitens der SKB/FKB getroffene und an die Fans kommunizierte Entscheidungen von der polizeilichen Einsatzleitung mitgetragen werden. Auch hierbei ist die innerpolizeiliche Abstimmung ein wichtiges Mittel, um Frustration bei den anreisenden Fußballfans zu vermeiden und so potentieller Unruhe, die in Auseinandersetzungen münden könnte, vorzubeugen.

### Prävention als Strategie

Aber nicht nur der Abbau des „Feindbilds Ultra“, sondern auch der des „Feindbilds Polizei“ unter organisierten Fußballfans gehört zu den Erfordernissen einer erfolgreichen Gewaltprävention im Fußball. Körperliche Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Fangruppierungen reproduzieren diese Feindbilder und machen Konflikte so fast zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Weniger konfrontative Zusammentreffen zwischen beiden Gruppen am Spieltag wären ein erster Schritt, um bestehende Feindbilder nicht weiter zu verfestigen. Um Feindbilder darüber hinaus aktiv abzubauen, bedarf es eines Prozesses, der weit vor dem Spieltag, im Lebensalltag der Fans beginnt.

Aus dieser Einsicht heraus entwickelte sich aus dem NKSS eine breite Institutionalisierung der Fanarbeit. Fanprojekte wie auch Fanbeauftragte leisten dabei eine wichtige Vorfeldarbeit mit den jeweiligen Fanszenen.<sup>20</sup> Die Koordinationsstelle Fanprojekte (KOS) zählte im Jahr 2015 bundesweit 56 Fanprojekte, die insgesamt 62 Mannschaften von der Fußballbundesliga bis hin zu zwei Oberligen betreute (KOS 2015, 8). Jedoch kann und sollte die Arbeit der Fanprojekte nicht allein instrumentell bzw. als bloßes Mittel zur Gewaltreduktion gesehen werden. Vielmehr arbeiten Fanprojekte mit (jungen) Fans auch abseits des Spieltags an Themen wie Antisemitismus, Homophobie und Sexismus. Darüber hinaus bieten sie den Fußballfans individuelle Freiräume, um ihre Subkultur(en) leben zu können (ebd.). Diese Arbeit ist wichtig, da sie Aspekte der Fanszenen abseits der Gewalt hervorhebt und positive Elemente der Ultraszenen, wie z. B. deren Kreativität, deren politisches Engagement und die durch die Gruppe gewonnene soziale Bestätigung (Gabler 2011, 186ff.) betont. Diese Arbeitsgrundlage sorgt

---

<sup>20</sup> Der Fokus der Arbeit von Fanbeauftragten der Vereine und der von Fanprojekten unterscheidet sich jedoch.

dafür, dass Fanprojekte Fußballfans und ihre Bedürfnisse ernst nehmen und sich mit ihnen empathisch auseinandersetzen (KOS 2015, 22f.).

Eine Stigmatisierung hingegen, wie sie u.a. im medialen Diskurs zu finden ist<sup>21</sup> oder durch die problematische Datenerhebung<sup>22</sup> der Jahresberichte der ZIS erfolgt, untermauert jedoch bestehende Feindbilder und führt schließlich zu dem von Lothar Böhnisch beschriebenen Effekt: „Die kriminalisierten Gruppen schließen sich in sukzessiver Übernahme der ausgrenzenden Zuschreibungen zusammen und grenzen sich selbst aggressiv – die kriminalisierenden Erwartungen aktiv bestätigend – von der Mehrheitskultur ab“ (2010, 83). Die Arbeit der Fanprojekte wirkt dem entgegen, kann so Ausgrenzungsprozessen begegnen und damit langfristig und mittelbar an einer Dekonstruktion des „Feindbilds Polizei“ mitwirken. Allerdings bedarf es hierfür einer soliden finanziellen Ausstattung der Fanprojekte. Diese wird seit 2013 jeweils hälftig von Land und Kommunen auf der einen und dem Deutschen Fußballbund (DFB) sowie der Deutschen Fußball Liga (DFL) auf der anderen Seite bis zu einer Summe von 150.000 € pro Fanprojekt und Fanszene bereitgestellt (KOS 2015, 17). Jedoch zahlen DFL und DFB höchstens den Betrag, den auch Länder und Kommunen zur Verfügung stellen. Die Minderzahlungen der öffentlichen Hand führten in der Saison 2014/15 jedoch dazu, dass nur rund 5,5 der insgesamt 8,4 Millionen Euro, die DFB und DFL potenziell zur Verfügung stellen, abgerufen wurden (ebd., 16). Dieses brachliegende Budget zu nutzen wäre eine Möglichkeit, die strategische Dimension der Gewaltprävention im Fußball weiter zu stärken. Der Umstand, dass sich in 62 Fanszenen sozialpädagogische Projekte etablieren konnten, spricht für die große Nachfrage nach derlei Angeboten. Weitere Präventionsinstanzen wie Fanbeauftragte sollten dabei ergänzend agieren, um der teils entstandenen Entfremdung zwischen Fanszenen und Vereinen entgegenzuwirken. Prävention als Strategie muss an der Stärkung der institutionellen Präventionsarbeit ansetzen und sollte darauf abzielen, die positiven Aspekte der Fanszenen zu stärken (Pilz 2012, 69f.).

Gewalt ist dabei als ein gesellschaftliches Phänomen und nicht als Spezifikum des Fußballs zu verstehen. Die sozialpädagogische Fanarbeit erreicht dabei auch Menschen, die ansonsten nur schwer Zugang zu sozialpädagogischen Angeboten finden. Hieraus ergibt sich die Chance, Gewaltprävention ausgehend vom Fußball zu betreiben, tatsächlich aber in gesellschaftliche Sphären weit darüber hinaus zu wirken.

---

<sup>21</sup> Sandra Maischberger verglich bspw. im Jahr 2012 nach einem Platzsturm beim Spiel zwischen Fortuna Düsseldorf und Hertha BSC Ultras mit Taliban (KOS 2015, 9).

<sup>22</sup> Siehe Fn. 4.

## Schlussfolgerungen

Angesichts der hohen Zuschauer\_innenzahlen zeigen die relativ geringen Verletztenzahlen der Jahresberichte der ZIS bei allen methodischen Mängeln dennoch, dass Fußballspiele in Deutschland angesichts von mehr als 21 Millionen Zuschauer\_innen sicher sind. Dieser Beitrag hat aufgezeigt, dass die Präventionsarbeit auf zwei Ebenen intensiviert werden muss, um Szenarien wie das eingangs beschriebene zukünftig unwahrscheinlicher zu machen.

Auf der taktischen Ebene können ein verminderter Einsatz von Polizeieinsatzkräften, die Stärkung von Kommunikationsstrukturen, ein kohärentes Einsatzverhalten zwischen Bundes- und Landespolizei sowie breitere Kenntnisse der Besonderheiten der Fanszenen die Gewaltprävention vorantreiben. Dieses konkrete Einsatzverhalten kann durch eine stärkere Fanarbeit – durch sozialpädagogische Fanprojekte sowie durch die Fanbeauftragten der Vereine – die positiven Aspekte der Szenen verstärken, den Dialog mit den Vereinen befördern und damit schließlich einer kontraproduktiven Stigmatisierung von organisierten Fangruppen entgegenwirken. Die auf Langfristigkeit ausgelegte Fanarbeit wird gegenwärtig durch das an Spieltagen regelmäßig reproduzierte Feindbild zwischen Fans und Polizei in ihrer Wirkung geschwächt. Die teils massive Polizeipräsenz sowie die zahlreich angewendeten Sicherheitspraktiken resultieren in einer verstärkten Versicherheitlichung von Fußball und teilweise in einer Eskalation der Gewalt als weitere, kontraproduktive Nebenfolge. Der Pilotversuch in Nordrhein-Westfalen, aber auch der Einsatz der Konfliktmanager\_innen in Hannover sind Beispiele dafür, dass ein niedriges Gewaltlevel auch – und insbesondere – bei geringeren Polizeieinsatzstärken möglich ist. Angesichts der nicht ausgeschöpften finanziellen Ressourcen, die DFB und DFL für Fanprojekte zur Verfügung stellen, erscheint die Verringerung der Anzahl der Polizeikräfte ein Mittel zu sein, um staatliche Gelder zugunsten einer langfristigen Präventionsarbeit frei zu machen. Die so eingesetzten Mittel zahlen sich wegen der Bezuschussung der Fanprojekte durch DFB und DFL doppelt aus. Eingedenk der bestehenden Arbeitsbelastung der Polizei (Müller/Martin 2012, 139) und der aktuellen Anzahl an polizeilichen Überstunden (Deutscher Bundestag 2015) erscheint dies umso angebrachter.

Die Regierungsfractionen von CDU und SPD in Sachsen gehen diesen Weg mit einem Antrag vom 3. Dezember 2015, in dem sie die Staatsregierung u.a. zu einem Bericht über die Maßnahmen zur Steigerung der polizeilichen Kommunikationskräfte sowie der Reduktion der polizeilichen Einsatzkräfte auffordert und die Stärkung der Fanprojekte

sowie die polizeiliche Fortbildung im Bereich Fußball fordert (Sächsischer Landtag 2015b). Dieser Antrag steht unter der Überschrift „Sicherheit im Fußball – Stärkung der sächsischen Fanprojekte“ (ebd.) und unterscheidet sich damit bereits in seinem Titel klar von seinem Vorgängerantrag „Sicherheit im Fußball – Fans schützen, Gewalttäter konsequent bestrafen“ (Sächsischer Landtag 2015a). Diese Entwicklung verknüpft die taktische und die strategische Dimension der Gewaltprävention im Fußball und erscheint daher erfolgversprechender als der weitere Anstieg der eingesetzten Polizeieinsatzkräfte.

## Literatur

- Bigo, Didier (2002): Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, in: *Alternatives: Global, Local, Political* 27(1), 63-92.  
[http://alt.sagepub.com/content/27/1\\_suppl/63.short?rss=1&source=mfr](http://alt.sagepub.com/content/27/1_suppl/63.short?rss=1&source=mfr)  
 (15.03.2016).
- Bigo, Didier (2008): Security. A Field Left Fallow, in: Dillon, Michael/Neal, Andrew W. (Hrsg.): *Foucault on Politics, Security and War*. London: Palgrave Macmillan, 93-114. <http://www.didierbigo.com/documents/SecurityaFeldLeftFallow.pdf>  
 (15.03.2016).
- Böhnisch, Lothar (2010): *Abweichendes Verhalten. Eine pädagogisch-soziologische Einführung*. Weinheim, München: Juventa Verlag, 4. überarb. u. erw. Aufl.
- Deutscher Bundestag (2015): Überstunden bei der Bundespolizei. <http://www.bundestag.de/presse/hib/2015-11/-/396076> (15.03.2016).
- Feltes, Thomas (2010): Fußballgewalt als misslungene Kommunikation. Lösungsansätze abseits von Repression, in: *Neue Praxis* (4), 405-421.
- Feltes, Thomas (2013a): Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der TeilnehmerInnen? Zur aktuellen Diskussion um den Umgang mit Gewalt in und um Fußballstadien, in: *Neue Kriminalpolitik* 25(1), 48-66.
- Feltes, Thomas (2013b): Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtages NRW am 07. März 2013 „Gegen Randalierer im Zusammenhang mit Fußballspielen konsequent vorgehen“.  
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/551> (15.03.2016).
- Feltes, Thomas (2014): Stellungnahme zum Sachverständigengespräch des Innenausschusses des Landtages NRW am 03. April 2014: Realistische Erfassung von Sicherheitsproblemen – Reform der Datenerfassung und –auswertung der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS).  
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1555.pdf> (15.03.2016).
- Frevel, Bernhard/ Riederer, Christoph (2014): Abschlussbericht zur Medien- und Diskursanalyse im Rahmen des Arbeitspakets 02: Sozialwissenschaftliche Aspekte - Fankultur, Wahrnehmung und Diskurs des Forschungsprojekts SiKomFan.  
[http://www.sikomfan.de/files/SiKomFan\\_WP1\\_Frevel-Riederer\\_Medienanalyse.pdf](http://www.sikomfan.de/files/SiKomFan_WP1_Frevel-Riederer_Medienanalyse.pdf)  
 (15.03.2016).
- Gabler, Jonas (2011): *Die Ultras. Fußballfans und Fußballkulturen in Deutschland*. Köln: PapyRossa Verlag, 2. unveränd. Aufl.
- Heitmeyer, Wilhelm/Peter, Jörg-Ingo (1992): *Jugendliche Fußballfans. Soziale und politische Orientierungen, Gesellungsformen, Gewalt*. Weinheim, München: Juventa Verlag, 2. Aufl.
- Koordinationsstelle Fanprojekte [KOS] (2015): *Fanprojekte 2016. Die soziale Arbeit mit Fußballfans in Deutschland*. Frankfurt a.M. [http://www.kos-fanprojekte.de/fileadmin/user\\_upload/material/kos/sachberichte/KOS-sachbericht-2015-v14\\_2.pdf](http://www.kos-fanprojekte.de/fileadmin/user_upload/material/kos/sachberichte/KOS-sachbericht-2015-v14_2.pdf) (16.03.2016).
- Langer, Konrad (2012): Ultras zwischen Gewalt und Kriminalisierung, in: Thein, Martin/Linkelmann, Janis (Hrsg.): *Ultras im Abseits? Porträt einer verwegenen Fankultur*. Göttingen: Verlag Die Werkstatt, 118-129.
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2014): Pilotprojekt bei Fußballspielen in NRW ist ein Erfolg - Innenminister Jäger: Flexibles Konzept der Polizei sorgt auch in Zukunft für Sicherheit. <http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/pilotprojekt-bei-fussballspielen-in-nrw-ist-ein-erfolg-innenminister-jaeger-flexibles-konzept-de.html> (15.03.2016).

- Müller, Michael/Martin, Silke (2012): Vom Verhältnis zwischen Polizei und Ultras, in: Thein, Martin/Linkelmann, Janis (Hrsg.): Ultras im Abseits? Porträt einer verwegenen Fankultur. Göttingen: Verlag Die Werkstatt, 135-141.
- Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit (2012): Nationales Konzept Sport und Sicherheit 2012. [http://archiv.kos-fanprojekte.de/fileadmin/user\\_upload/media/regeln-richtlinien/pdf/nkss\\_konzept2012.pdf](http://archiv.kos-fanprojekte.de/fileadmin/user_upload/media/regeln-richtlinien/pdf/nkss_konzept2012.pdf) (15.03.2016).
- Pilz, Gunter A. (2012): Von der Fankultur zum Gewalt-Event. Wandlungen des Zuschauerverhaltens im Fußball, in: .SIK-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 60-71. [http://www.bmi.gv.at/cms/bmi\\_siak/4/2/1/2012/ausgabe\\_4/files/pilz\\_4\\_2012.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_siak/4/2/1/2012/ausgabe_4/files/pilz_4_2012.pdf) (15.03.2016).
- Pilz, Gunter A. (2013): Sport, Fairplay und Gewalt. Beiträge zu Jugendarbeit und Prävention im Sport. Hildesheim: Arete Verlag (KoFaS-Reihe, 1).
- Pilz, Gunter A. (2014): Stellungnahme zum Sachverständigengespräch des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 03. April 2014 zum Beratungsgegenstand „Realistische Erfassung von Sicherheitsproblemen – Reform der Datenerfassung und -auswertung der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze (ZIS). <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1559.pdf> (15.03.2015).
- Pilz, Gunter A./Behn, Sabine/Klose, Andreas/Schwenzer, Viktoria/Steffan, Werner/Wölki, Franciska (2006): Wandlungen des Zuschauerverhaltens im Profifußball. Schorndorf: Hofmann (Schriftenreihe des Bundesinstituts für Sportwissenschaft, 114).
- Polizei NRW (2015): Weniger Gewalt beim Fußball in NRW. [https://www.polizei.nrw.de/artikel\\_12159.html](https://www.polizei.nrw.de/artikel_12159.html) (15.03.2016).
- Ruf, Christoph (Hrsg.) (2014): Kurvenrebellin. Die Ultras - Einblicke in eine widersprüchliche Szene. Göttingen: Verlag Die Werkstatt, 2. Aufl.
- Sächsischer Landtag (2015a): Sicherheit im Fußball - Fans schützen, Gewalttäter konsequent bestrafen (Drs 6/1210). [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=1210&dok\\_art=Drs&leg\\_per=6&pos\\_dok=201](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=1210&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=201) (15.03.2016).
- Sächsischer Landtag (2015b): Sicherheit im Fußball - Stärkung der sächsischen Fanprojekte (Drs 6/3474). [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=3474&dok\\_art=Drs&leg\\_per=6&pos\\_dok=0](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=3474&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=0) (15.03.2016).
- Sächsisches Staatsministerium des Innern [SMI] (2011): Gesamtkonzept Fußball. Maßnahmen im Freistaat Sachsen zur Bekämpfung von Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit Fußballspielen. Sächsisches Staatsministerium des Innern.
- Sommerey, Marcus (2010): Die Jugendkultur der Ultras. Zur Entstehung einer neuen Generation von Fußballfans. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze [ZIS] (2009): Jahresbericht Fußball. Saison 2008/09. <https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/08-09Jahresbericht-oeffentlich.pdf> (15.03.2016).
- Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze [ZIS] (2010): Jahresbericht Fußball. Saison 2009/10. <https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/09-10Jahresbericht-oeffentlich.pdf> (15.03.2016).
- Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze [ZIS] (2011): Jahresbericht Fußball. Saison 2010/11. <https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/10-11Jahresbericht-oeffentlich.pdf> (15.03.2016).
- Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze [ZIS] (2012): Jahresbericht Fußball Saison 2011/12. Berichtszeitraum 01.07.2011 - 30.06.2012.

[https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/130912\\_ZIS\\_Jahresbericht\\_11\\_12.pdf](https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/130912_ZIS_Jahresbericht_11_12.pdf) (15.03.2016).

Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze [ZIS] (2013): Jahresbericht Fußball Saison 2012/13. Berichtszeitraum 01.07.2012 - 30.06.2013.

[https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/12-13\\_Jahresbericht\\_ZIS.pdf](https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/12-13_Jahresbericht_ZIS.pdf) (15.03.2016).

Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze [ZIS] (2014): Jahresbericht Fußball Saison 2013/14. Berichtszeitraum 01.07.2013 - 30.06.2014.

[https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/ZIS\\_Jahresbericht\\_2013\\_14.pdf](https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/ZIS_Jahresbericht_2013_14.pdf) (15.03.2016).

Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze [ZIS] (2015): Jahresbericht Fußball Saison 2014/15. Berichtszeitraum 01.07.2014 - 30.06.2015. Hrsg. v. Polizei Nordrhein-Westfalen, Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste.

[https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/ZIS\\_Jahresbericht\\_2014\\_15.pdf](https://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/ZIS_Jahresbericht_2014_15.pdf) (15.03.2016).

## c) Bürgerbeteiligung und Prävention

---

Peter Bescherer

*In der Innenstadt glänzt die frisch sanierte historische Stadthalle. Die hoch verschuldete Kommune hat viel in ihre ‚gute Stube‘ investiert und ist stolz darauf, einen gefragten Ort für klassische Konzerte und andere kulturell anspruchsvolle Veranstaltungen zu haben. Der ebenfalls neu gestaltete Vorplatz, mit Treppen und Skulpturen auf Sockeln, hat zugleich die örtliche Skater\_innenszene angezogen. Vor allem ältere Besucher\_innen der Stadthalle haben daraufhin bei der Stadtverwaltung die Gefährdung ihrer Sicherheit durch skatende Jugendliche moniert. Eine Lösung musste gefunden werden. An einem Runden Tisch mit allen Beteiligten wurde die Errichtung einer Skatehalle außerhalb des Stadtzentrums beschlossen.*

Das geschilderte Szenario beruht auf einer wahren Geschichte, von der wir im Rahmen unserer Forschungen zu urbaner Sicherheit erfahren haben. Es handelt sich aber um einen typischen Fall, der so oder ähnlich in vielen Städten zu beobachten ist. Das Verhältnis von Prävention und der Beteiligung von Bürger\_innen in Belangen städtischer Sicherheit lässt sich anhand dieses Beispiels und seiner Ausdeutung gut diskutieren. Prävention wird dabei im umfassenden Sinne verstanden als Strategie, auf unerwünschte Zustände und Bedrohungen in der Zukunft bestmöglich vorbereitet zu sein und ihre Folgen einzudämmen. Das beinhaltet nicht nur kriminalpräventive Maßnahmen. Nachdem eingangs der Zusammenhang von Prävention und Partizipation kritisch beleuchtet wird, sollen im Anschluss anhand des skizzierten Beispiels die vielen Beteiligungskonzepten zugrundeliegenden Vorstellungen von Zivilgesellschaft, sozialem Zusammenhalt oder auch lokalem Sozialkapital<sup>23</sup> problematisiert werden. Um es bei

---

<sup>23</sup> Die Idee, das Soziale im Sinne von Vertrauen und Gemeinschaftlichkeit für die demokratische wie ökonomische Entwicklung zu ‚bewirtschaften‘, liegt etwa dem Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ zugrunde oder dem LSK-Programm (Lokales Soziales Kapital) des Landes Berlin. Der Begriff ‚soziales Kapital‘ wird dort in Anlehnung an die Studien des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Robert Putnam gebraucht. Ein anderes Verständnis entwickelte Pierre Bourdieu, Soziologe aus Frankreich, der v.a. die ungleichheitsgenerierenden und -stabilisierenden Aspekte des sozialen Kapitals betonte.

dieser Kritik nicht zu belassen werden abschließend Perspektiven zur produktiven Erweiterung des Rahmens ‚Mehr Sicherheit durch mehr Partizipation‘ eröffnet.<sup>24</sup>

### **Prävention und Partizipation – Ein schwieriges Verhältnis**

Der präventive Umgang mit gesellschaftlichen Fehlentwicklungen wird in Forschungen zum Strukturwandel sozialer Kontrolle eher repressiven und kurativen Verfahren gegenübergestellt (Singelstein/Stolle 2012). Mit den ökonomischen, politischen und kulturellen Veränderungen seit Mitte der 1970er Jahre – Heinz Bude (2014) hat von einem „Wechsel im gesellschaftlichen Integrationsmodus vom Aufstiegsversprechen zur Exklusionsdrohung“ (ebd., 19) gesprochen – gewinnt ‚Prävention‘ zunehmend an Bedeutung in der (Selbst-)Regulierung des sozialen Zusammenhangs. Während in den Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit mit ihren standardisierten Arbeitsverhältnissen und normierten Lebensweisen soziale Probleme durch Fürsorge und Resozialisierung von Straftäter\_innen bearbeitet wurden, setzte sich nun ein neues Muster durch. Weil gesellschaftliche Institutionen wie Familie oder Kirche ihre disziplinierende und orientierende Funktion verlieren und strukturelle Armut in die Staaten des globalen Nordens zurückkehrt, ist eine soziale Integration über allgemein gültige Werte immer weniger möglich. Anstatt Normabweichungen zu sanktionieren, geht es deshalb darum, Gelegenheiten und Situationen im Vorfeld unerwünschter Verhaltensweisen sicherheitspolitisch zu gestalten. Diese Sichtweise setzt prinzipiell endlose Versuche in Gang, Indikatoren zu bestimmen, die auf zukünftige Ereignisse verweisen. Dabei werden bestimmte Serien von Phänomenen (Wohnort, Einkommen, Kriminalität, Herkunft etc.) statistisch miteinander in Beziehung gesetzt, um Risiken abschätzen zu können und vorbeugende Interventionen in Angriff zu nehmen.

Die beschriebene Logik gilt für einen Großteil präventiver Maßnahmen. Die Erzeugung des notwendigen Wissens durch Volkszählung, Monitoring und Überwachung sowie die darauf ruhende Antizipation von Risiken ist in der Regel eine Sache von Expert\_innen. Der politische Charakter dieser Art von Prävention kann als „Regieren mit dem Mittel der Angst vor der Zukunft“ (Demirovic 2013, 137) beschrieben werden. Tatsächlich widerspricht Prävention im Sinne der mehr oder weniger technischen Verwaltung von Normalität der Idee von Partizipation im Sinne demokratischer Selbstbestimmung.

---

<sup>24</sup> Damit wird ein gewisser Kontrapunkt zum Gutachten „Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft“, das Wiebke Steffen (2009) für den 13. Deutschen Präventionstag in Leipzig erstellt hatte, gesetzt.

Der Versuch, diese Kritik aufzunehmen, besteht darin, den technischen Aspekt der Prävention um einen sozialen zu ergänzen. Partizipation, also die Einbeziehung von Bürger\_innen in politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse und die Eröffnung von Möglichkeiten zur Mitbestimmung, hat demnach einen starken vorbeugenden Effekt. ‚Soziale Prävention‘ gehört zum festen Bestandteil von Sicherheitsmaßnahmen, ist Partizipation doch spätestens seit der Engagementförderung durch die rot-grüne Bundesregierung als Zielvorgabe staatlicher Politik weithin anerkannt. Tatsächlich „gilt, dass je ausgeprägter eine mögliche Einflussnahme auf die Gestaltung des Alltags beurteilt wird [...], um so geringer ist die Angst vor einer negativen persönlichen Zukunft wie auch vor Konfrontationen mit kriminellen Delikten“ (Glasauer 2005, 218). Das heißt: Partizipation schafft Sicherheit. Die Annahme, dass Partizipation zur Stärkung des Vertrauens in die lokale Gemeinschaft führt, Ängste abbaut und den Zusammenhalt verbessert, so dass ‚Unruhestifter‘ präventiv ferngehalten werden, erscheint hingegen problematisch. Zum einen, weil sie das Feld partizipativer Ansprüche entgegen aller empirischen Evidenz auf bestimmte Formen verengt. So sind eben auch Rechtsextreme, die Kinderfeste und Einkaufsdienste organisieren, Teil der lokalen Partizipationslandschaft. Zum anderen ist die Verknüpfung von zivilgesellschaftlichem Engagement und Demokratie schwierig, weil die strukturellen Voraussetzungen für die Teilhabe an der ‚Mitmachgesellschaft‘ (Bildung, Beruf, Einkommen, Alter, Geschlecht) und die damit verbundenen Ausschlüsse oftmals nicht reflektiert werden. Von Autor\_innen aus der Protest- und Bewegungsforschung wird daher bezweifelt, dass Partizipation per se demokratisch und inklusiv ist (Roth 2004, 57). Der – in seiner vorherrschenden Form – einseitige Fokus des partizipativen Ansatzes soll im Folgenden anhand des anfangs geschilderten Szenarios dargestellt werden.

### **‚Wenn wir nur alle zusammenstehen‘ – Grenzen der Beteiligung**

Was besagt das Beispiel der Skater\_innen vor der Stadthalle über den Charakter und die Mechanismen von Partizipation in präventiver Absicht? Zunächst ist zu beachten, wie es zur beteiligungsorientierten Moderation des (antizipierten) Konflikts kommt. Ältere Bürger\_innen fordern die Gewährleistung ihrer Sicherheit ein und die so angerufene Stadtverwaltung installiert einen Runden Tisch, um schließlich mit der Skatehalle eine für alle tragfähige Lösung zu beschließen. Erwartete Unfälle und Kollisionen zwischen Skater\_innen und Konzertpublikum sollen so vermieden werden. De facto geht es jedoch nicht nur um Verletzungsgefahren und -wahrscheinlichkeiten, sondern zugleich um

Aspekte, die als Ausdruck einer Versicherunglichung anderer Interessen gedeutet werden müssen, etwa das ‚bedrohliche‘ Aussehen der Skater\_innen (Tattoos, Piercings) oder ihr ‚unzivilisiertes‘ und dem kulturellen Anspruch des Ortes unangemessenes Auftreten. Im konkreten Fall schildert eine Befragte aus der Stadtverwaltung die Perspektive der Senior\_innen auf die „ach so wilden Jugendlichen“ als Ausdruck deren subjektiven Sicherheitsgefühls und verweist auf die stadtteil- und statusspezifischen (Alter, Einkommen etc.) Unsicherheitswahrnehmungen.

Insofern ist es alles andere als selbstverständlich, welchem Zweck und welchen Akteur\_innen die Prävention dient. Sie wird vorstrukturiert durch die ungleich verteilte Beschwerdemacht, das Interesse der Kommunalverwaltung an der Attraktivität der Stadt für Tourist\_innen, Investor\_innen und (Kultur-)Konsument\_innen sowie schließlich das Instrument des Runden Tisches, der trotz des ernsthaften Vermittlungsanspruchs bei Problemdefinition (Unsicherheit) und -lösung (Verlagerung der Skater\_innen) keinen Verhandlungsspielraum lässt. Während die Gruppe der konzertliebenden Älteren, so ist anzunehmen, eine gesellschaftliche Lobby hat und in die meinungsführenden und entscheidungsrelevanten Kreise der Stadt gut vernetzt ist, haben die Skater\_innen eine andere strukturelle Position. Sie sind häufig ausgeprägte Individualist\_innen und wollen mit den Mannschaftssportarten nichts zu tun haben. Sie organisieren sich schon deshalb kaum in festen Gruppenstrukturen. Damit sind sie im Rahmen von Runden Tischen (und ähnlichen Beteiligungsformaten) schwieriger erreichbar als Verbände oder Vereine und können auch kaum mit ‚einer Stimme‘ sprechen. Mit der klassischen Partizipationsforschung könnte man von den systematisch kleingehaltenen „schwachen Interessen“ (Willems/von Winter 2003) der Skater\_innen sprechen. D.h. die Kanäle und Ressourcen der verbandlich organisierten politischen Einflussnahme wollen oder können sie nicht nutzen.

Bereits der Zugang zum partizipativen Verfahren steht also bestimmten Gruppen offener als anderen. Auch die Skater\_innen fordern einen Anspruch. Nämlich auf inklusive Nutzung des städtischen Raums, die einer strengen Einteilung in Zonen für Wohnen, Kultur, Konsum und Arbeit entgegensteht. Oder auf die Anerkennung ihres Sports, der ja nicht per se ein besserer oder schlechterer Ausdruck von Kultur ist als ein Violinkonzert in der Stadthalle. Oder einen grundsätzlichen Anspruch auf Mitgestaltung der Stadt, von der sie als Ausdruck einer lebendigen urbanen Kultur ja auch präsentiert werden, wenn es um das Image des Standortes geht. Diese Forderungen werden jedoch

nur implizit erhoben. Um sie berücksichtigen zu können, dürfte Partizipation nicht bei der formalen Gewährung eines Mitbestimmungsrechts stehen bleiben, sondern müsste anders hinhören und hinschauen.

Es geht nicht darum, dass die Forderungen nach einer ‚Stadt für alle‘ in jedem Fall erhoben werden oder dass sie in jedem Fall einen höheren Stellenwert hätten als jene der älteren Menschen.<sup>25</sup> Die Furcht vor Belästigung oder Kriminalität im öffentlichen Raum aber speist sich häufig aus mit gesellschaftlichem Wandel verbundenen sozialen Ängsten (Hirtenlehner 2006) und hat damit einen ganz ‚materiellen‘ Kern; und das Bedürfnis nach körperlicher Unversehrtheit kann auch nicht als ideologische Schrulle abgetan werden. In der Realität werden sich verschiedene Motive kreuzen. Der springende Punkt ist, dass die Ansprüche der Jugendlichen für gewöhnlich zu weit außerhalb des Blickfeldes der politischen Debatten liegen, um überhaupt in ihrer Eigenart zur Geltung kommen und mit den Ansprüchen der Anderen abgewogen werden zu können. Ähnlich ist es um den selektiven Zuschnitt der Logik bestellt, die dem Runden Tisch zugrunde liegt. In unserer Forschung begegneten wir ihr immer wieder und beobachteten sie bei verschiedenen Akteur\_innen, die Sicherheitsarbeit leisten. Ob es der Runde Tisch ist, das Sportprojekt für Jugendliche, ein stadtweiter Putzwettbewerb oder der ‚Kehrflashmob‘ einer Nachbarschaftsinitiative – alle diese Initiativen werden von dem Gedanken geleitet, Sicherheit sei zu großen Teilen eine Frage von Vertrauen, gemeinschaftlicher Integration, Konsens und der Mehrung des sozialen Kapitals (zur Kritik: Mayer 2003). Dass Menschen sich zivilgesellschaftlich betätigen, scheint an sich eine präventive Wirkung zu haben.<sup>26</sup>

Problematisch daran ist, dass Partizipation und Zivilgesellschaft aus dieser Perspektive ihrer jeweiligen Qualitäten beraubt und unterschiedslos als vertrauens- und damit demokratiefördernd verstanden werden. Das ist aber nicht der Fall. Das Engagement für mehr Demokratie muss nicht mit der Stärkung des Vertrauens in das Gemeinwesen einhergehen. Im Gegenteil: Es gibt Formen von Partizipation, die insofern parteilich sind als sie eine bestimmte Position in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen beziehen

---

<sup>25</sup> Möglicherweise haben die Skater\_innen ein ganz unromantisches Interesse an ihrer ‚Entdeckung‘, denn schließlich ist Skateboarding auch eine finanzstarke Industrie mit Stars, Festivals, lukrativen Werbeverträgen etc.

<sup>26</sup> So auch Wiebke Steffen im Gutachten zum Leipziger DPT von 2008: „Da bürgerschaftliches Engagement als Bestandteil des Sozialkapitals einer Gesellschaft das Vertrauen in Personen und Institutionen sowie die Gültigkeit von Normen, die das zwischenmenschliche Zusammenleben regeln, erhält und schafft, wirkt es sich auch positiv auf die Sicherheit einer Gesellschaft und das Sicherheitsgefühl ihrer Bürger aus – und zwar schon ganz generell, ohne dass sich Bürger konkret im Bereich der Kriminalitätskontrolle engagieren.“ (Steffen 2009: 66)

und somit den Zweck des gemeinschaftlichen Vertrauens hinterfragen. Die Beteiligten bezweifeln den Anspruch des Gemeinwesens auf Inklusion, etwa vor dem Hintergrund struktureller sozialer Ungleichheit, und halten die Stärkung des wechselseitigen Vertrauens daher für ungenügend. Welche Folgen die normative Vorentscheidung über die Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft hat, zeigen Holm/Lebuhn (2013) anhand des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt in Berlin. Initiativen, die sich im Rahmen der ‚Recht auf Stadt‘-Bewegung für eine grundsätzlich andere Stadtentwicklung engagieren oder Rassismus offensiv zum Thema machen, finden seitens des Quartiersmanagements kaum Beachtung. Es scheint fast, als sei Partizipation nur so lange gefragt, wie sie strukturelle Probleme der gesellschaftlichen Entwicklung nicht zu ihrem Hauptanliegen macht. Die Grenzen zwischen den Partizipationsformen sind jedoch fließend: Vereine und Gruppen, die sich zunächst ganz unspezifisch um gute nachbarschaftliche Beziehungen bemühen, bekommen etwa im Zuge der Geflüchtetenintegration eine große politische Bedeutung. Zudem sind die Grundlagen für eine Zusammenarbeit der weniger und stärker ‚politischen‘ Initiativen durchaus gegeben, wie wir in unserer eigenen Forschung feststellen konnten (Bescherer/Wetzel 2016 im Ersch.).

Neben der konfliktiven Struktur des zivilgesellschaftlichen Terrains und der Existenz ausdrücklich inklusiv oder exklusiv ausgerichteter Gruppen spricht auch die Organisationsform, in der Partizipation stattfindet, nicht zwangsläufig für die Einübung demokratischen Handelns. Weder praktizieren Vereine – in denen laut deutschem Freiwilligensurvey bürgerschaftliches Engagement überwiegend stattfindet – in jedem Fall Deliberation und Konsensfindung, noch verfolgt die Mitgliedschaft immer ein Gemeinwohlinteresse (etwa dann nicht, wenn sie den Zugang zum Arbeitsmarkt mitreguliert, vgl. Roth 2004, 48). Sie sind auch nicht unbedingt im Eldorado des herrschaftsfreien Diskurses ‚jenseits von Markt und Staat‘, wo Jürgen Habermas und andere die zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen sehen (Adloff 2005), angesiedelt: Der Sportverein mit Vereinslokal und Fanshop ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Grenzen zwischen den Sphären verwischt werden. Im Falle der Trennung von Staat und Zivilgesellschaft ist das teilweise durchaus beabsichtigt. So ist es kritisch zu betrachten, wenn zivilgesellschaftliches Engagement genau dann von allen Seiten gelobt wird, wenn staatliche Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge abgebaut werden. Ebenso wie sie mit ökonomischen Interessen verknüpft sein kann, hat Partizipation sozialstrukturelle Voraussetzungen: Soziales ist wie ökonomisches Kapital eben höchst ungleich verteilt (Dörner/Vogt 2008, 52).

Bezogen auf das Fallbeispiel stellt es sich so dar, dass die Position der Skater\_innen im partizipativen Verfahren nur begrenzt Ausdrucksmöglichkeiten findet. Zum einen sind sie nicht direkt, sondern durch einen Mitarbeiter der Jugendsozialarbeit repräsentiert. Auch wenn es sich um eine selbst gewählte Interessenvertretung handeln sollte, zeigt es doch eine Abschießung des Verfahrens gegenüber nicht-formal organisierten und ‚schwachen‘ Interessen. Das eher unterstellte als praktisch hergestellte gemeinsame Interesse zeichnet für weitere Selektivitäten verantwortlich. Gestützt durch die Rahmung der Situation als Sicherheitsproblem, das nach einer für alle tragfähige Lösung verlangt, werden somit weitergehende Fragen ausgespart. Mit der Einigung auf die Skatehalle am Rande der Stadt wird nur das offensichtliche Anliegen der Skater\_innen, eben die Bereitstellung eines Ortes für die Ausübung des Sports, bearbeitet. Der tiefer liegende und implizite Anspruch auf Mitgestaltung des Urbanen bleibt außen vor. Dass in der Skatehalle der kommunikative Aspekt des Skatens an der symbolisch aufgeladenen Stadthalle völlig verlorengelassen, spielte keine Rolle. Die Zurückweisung der vorab unterstellten gemeinsamen Interessen und politischer Streit, der seinerseits demokratisierende Folgen haben könnten, wurden gewissermaßen zugunsten der ‚Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung‘ preisgegeben.

### **Prävention durch Unsicherheit**

„Zivilgesellschaft und ‚soziales Kapital‘ haben, so könnte es scheinen, den Status eines Wundermittels erreicht, einsetzbar für fast alle gesellschaftlichen Probleme“ (Roth 2004, 42f.). Wie gezeigt, kommt es aber auf die Form und die Qualität des spezifischen bürgerschaftlichen Engagements an. So wünschenswert eine friedliche und sichere Gesellschaft ist, so wenig dürfen die dafür notwendige gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung und der integrierende und demokratisierende Wert der Konfliktaustragung geringgeschätzt werden.

Abschließend sollen zwei Perspektiven auf einen in diesem Sinne modifizierten Begriff von Partizipation aufgezeigt werden.

Ein erster Vorschlag richtet sich an die Forschung, insbesondere die Begleit- und Evaluationsforschung, sowie an die praktisch-politisch mit der Umsetzung partizipativer Programme Betrauten. Ihrer Arbeit sollte ein erweitertes Verständnis dessen zugrunde liegen, was Partizipation bedeutet. Die Partizipationslandschaft und Zivilgesellschaft erstreckt sich über Initiativen, die als Beitrag zur Stärkung des lokalen Gemeinwesens

verstanden werden können, weit hinaus. Dementsprechend fehlt die explizite Auseinandersetzung mit den exkludierenden, dunklen und braunen Seiten der Zivilgesellschaft; mit den nicht formal verfassten Ansprüchen aus sozialen Bewegungen; mit politischen Akteur\_innen, die Partizipation praktizieren, den Zweck von Vertrauensbildung und Gemeinschaftlichkeit aber gezielt hinterfragen. Programme zum Einbezug der Bürger\_innen und Bürger in (sicherheits-)politische Prozesse sollten zudem ihre Begrenzungen offenlegen, denn die Unsicherheiten, denen sie entgegenarbeiten wollen, haben ihre Ursachen häufig auf übergeordneten gesellschaftlichen Ebenen. Viele der ‚real existierenden‘ Partizipationsprogramme setzen am falschen Ende an: Um den Blick produktiv zu erweitern, dürfen nicht soziale Kohäsion und Integration als ‚Naturzustand‘ und Konflikt als Abweichung betrachtet werden und nicht Gruppen mit spezifischen Interessen pauschal als Spalter\_innen, Träumer\_innen und Radikale beiseitegeschoben werden. Das soll im Umkehrschluss nicht heißen, dass sozialer Konflikt und politischer Streit Selbstzweck sind oder dass soziale Bewegungen nicht auch wegen exkludierender Tendenzen kritisiert werden sollten.

Ein zweiter Hinweis soll den moralischen Appell, der dem Gedanken der Partizipation zugrunde liegt, reflektieren. Denn üblicherweise beinhaltet Beteiligung die Forderung, dass es mehr tun sollen und dass sie mehr tun sollen. Und üblicherweise funktioniert das nicht. Beispielsweise halten die meisten Menschen ‚soziale Mischung‘ in den Stadtvierteln für einen erfolgversprechenden Ansatz zur Integration und niemand würde diesem Konzept widersprechen. Wenn es aber etwa um Schulen geht, fordern Eltern schnell ‚Entmischung‘ und leistungsbezogene Selektion. Eine demokratische(re) Stadtplanung darf sich deshalb nicht allein auf die bessere Einsicht stützen, sondern muss Bedingungen schaffen, die Stadtbewohner\_innen Pluralität und Diversität suchen statt vermeiden lässt. Der amerikanische Soziologe Richard Sennett (1970) geht davon aus, dass es aus der Adoleszenz herrührende starke Bedürfnisse nach Eindeutigkeit und Harmonie gibt, die dann, wenn sie keine Gelegenheit haben, an der Realität zu scheitern, zu ungunstigen Allmacht- und Kontrollfantasien werden. Wenn Eindeutigkeit und Harmonie die Ausgangsbasis bilden, dann führen Fremdheit und Ambiguität zu Angst und Abwehr; schon kleinste Dissonanzen werden zu substanziellen Konflikten aufgeladen, weil keine Routine im Umgang mit ihnen besteht. Man findet dieses Muster auch in der heutigen Politik: von ‚Sachzwängen‘, die angeblich keine Alternativen dulden, bis hin zu Schulhofschlägereien, die als krimineller Tatbestand klassifiziert

werden. Sennett schlägt vor, bewusst Anlässe zu schaffen, die die Begegnung mit dem Unbekannten und die Konfrontation mit Fremdheit unausweichlich machen. Weniger Kontrolle und mehr Selbstregulation können helfen, Differenz und Andersheit lieben zu lernen (learn to love the ‚otherness‘) und der immer auch vorhandenen Neugierde (Wie ‚die‘ wohl leben? Wie es ‚dort‘ wohl aussieht? Was ‚die‘ wohl essen?) Raum zu verschaffen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine im vollen Wortsinn partizipative Prävention von Unsicherheit selbst immer mit der Unsicherheit politischer und gesellschaftlicher Konflikte belastet sein wird. Es lohnt sich, dieses *Risiko* einzugehen.

## Literatur

- Adloff, Frank (2005): *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bescherer, Peter/Wetzels, Dietmar (2016 im Ersch.): *Urbane Sicherheit – Gerechtigkeitsansprüche in Theorie und Praxis am Beispiel von Bürgerbeteiligungen*, in: Frevel, Bernhard (Hrsg.): *Sicherheitsproduktion zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bude, Heinz (2014): *Gesellschaft der Angst*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Demirovic, Alex (2013): *Ist der Neoliberalismus hegemonial? Gramscis Hegemoniekonzept und Sicherheit als Herrschaftsform*, in: *Widerspruch* 62, 127-139.
- Dörner, Andreas/Vogt, Ludgera (2008): *Das Geflecht aktiver Bürger. ‚Kohlen‘ – eine Stadtstudie zur Zivilgesellschaft im Ruhrgebiet*. Wiesbaden: Springer VS.
- Glasauer, Herbert (2005): *Stadt und Unsicherheit. Entschlüsselungsversuche eines vertrauten Themas in stets neuen Facetten*, in: Glasze, Georg/Pütz, Robert/Rolfes, Manfred (Hrsg.): *Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheit aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie*. Bielefeld: transcript, 203-222.
- Hirtenlehner, Helmut (2006): *Kriminalitätsfurcht – Ausdruck generalisierter Ängste und schwindender Gewissheiten? Untersuchung zur empirischen Bewährung der Generalisierungsthese in einer österreichischen Kommune*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58(2), 307-331.
- Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik (2013): *Die Stadt politisieren – Fragmentierung, Kohärenz und soziale Bewegungen in der „Sozialen Stadt“*, in: Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): *Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 194-216.
- Mayer, Margit (2003): *The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements*, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 27(1), 108-130.
- Roth, Roland (2004): *Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie*, in: Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Geißel, Brigitte/Berger, Maria. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Wiesbaden: Springer VS, 41-64.
- Sennett, Richard (1970/2008): *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life*. New Haven: Yale University Press.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer (2012): *Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer VS, 3. Aufl.
- Steffen, Wiebke (2009): *Gutachten zum 13. Deutschen Präventionstag: Engagierte Bürger – Sichere Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention*, in: Marks, Erich/Steffen, Wiebke (Hrsg.): *Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages*. Bad Godesberg: Forum Verlag, 25-72.
- Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hrsg.) (2003): *Politische Repräsentation schwacher Interessen*. Opladen: Leske und Budrich.

## d) Sicherheit und Gerechtigkeit – Kriminalprävention vor dem Hintergrund des Anstiegs der Zahl von Asylbewerber\_innen im Jahr 2015

---

Friedrich Gabel

*Seit Beginn des Jahres 2015 wurden über 500.000 Asylbewerberanträge gestellt und über 1.000.000 Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland registriert, Tendenz steigend. Die ankommenden Menschen sind zum größten Teil Geflüchtete, mit Erfahrungen von Bürgerkriegen und einer dramatischen Flucht auf der Suche nach Schutz. Dieser Anstieg der Zahl von Asylbewerber\_innen ist seitdem ein, wenn nicht sogar das zentrale Thema der Politik. Er stellt die Bundesrepublik vor kulturelle, finanzielle und soziale Herausforderungen, die sich nur im Zusammenspiel von Politik und Bevölkerung lösen lassen. Eine wichtige Perspektive ist dabei der Blick auf Sicherheit und neue, veränderte Aufgaben, die es zu bearbeiten gilt.*

Sicherheit und Gerechtigkeit sind zentrale Themen im gesellschaftlichen und politischen Diskurs. Während Sicherheit die Hoffnung ausdrückt, Gefahren jeglicher Art aus einer Gesellschaft zu verbannen, ist die Forderung nach Gerechtigkeit häufig eine Artikulation konkreter Missstände. Gerechtigkeit wird, vereinfacht gesprochen, als die gleiche Behandlung von gleichen und die ungleiche Behandlung von ungleichen Personen und Situationen verstanden. Da jedoch kein Mensch und keine Situation genau gleich sind, ist oft unklar, ob eine Gleichbehandlung oder eine angemessene Ungleichbehandlung der bessere Ansatz ist.

Zugleich wird in allen Situationen mit beschränkten Ressourcen notwendigerweise priorisiert. Manchmal sind dies Priorisierungsentscheidungen, die festen Kriterien folgen; manchmal sind es intuitive Entscheidungen. Im Sicherheitskontext sollten sie aber nie ohne Gerechtigkeitsabwägungen getroffen werden. Das ist umso schwieriger, als dass weder in der Praxis noch in der Theorie bisher grundlegend über das Verhältnis von Gerechtigkeit und Sicherheit diskutiert worden ist. Dabei ist es gerade für die Handlungspraxis der Sicherheitsakteur\_innen (etwa Polizeien) von enormer Bedeutung, wie Konflikte zwischen konkurrierenden Sicherheits- und Gerechtigkeitsinteressen gelöst werden sollten. Sowohl Sicherheit als auch Gerechtigkeit sind wichtige Güter

einer Gesellschaft, die zumindest in einem Grundmaß vorhanden sein müssen (Hudson 2012, 4). Problematisch wird es aber da, wo dieses Grundmaß genauer bestimmt werden soll. Es ist unumstritten, dass Gerechtigkeit ein zu erstrebendes Gut menschlicher Gesellschaft ist; sie gilt nicht nur in speziellen Situationen, sondern grundlegend. Es kann nie zu viel, sondern nur zu wenig Gerechtigkeit vorhanden sein. Mit Sicherheit verhält sich dies anders: Auch wenn Sicherheit oft als ‚Leit- oder Grundwert‘ bezeichnet wird, ist diese Setzung äußerst problematisch (Pap 2012, 159). ‚Möglichst viel Sicherheit‘ ist in sich ambivalent, da jedes Mehr an Sicherheit immer auch Nebenfolgen hat und da die Vorstellung absoluter Sicherheit problematisch ist (vgl. dazu Kap. 1 in diesem Gutachten).

Gleichzeitig ist die Praxis der Herstellung sowohl von Sicherheit als auch von Gerechtigkeit in hohem Maß kontextabhängig. Dieselbe Maßnahme kann in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche, auch unbeabsichtigte Nebenfolgen mit sich bringen. So kann zum Beispiel die Erhöhung der Verkehrssicherheit durch bessere Beleuchtung dazu führen, dass ein bekannter Kriminalitätsschwerpunkt in die anliegenden Wohnviertel verdrängt wird. Die Erhöhung der (subjektiven und objektivierten) Sicherheit für ein Stadtviertel kann zu einer Erhöhung der Unsicherheit in einem anderen führen. Die Erhöhung von (subjektiver und/oder objektiver) Sicherheit für eine Personengruppe (Anwohner\_innen in der Nähe einer Obdachlosenunterkunft) kann zu einer Erhöhung der Unsicherheit einer anderen Personengruppe (obdachlose Menschen) führen.

Schließlich sind Sicherheit und Gerechtigkeit politische Sprechakte mit großer legitimatorischer Kraft. Wer ein Handeln im Dienste der Sicherheit für sich in Anspruch nimmt und die Ängste der Bürger\_innen (seien sie begründet oder unbegründet) ernst nimmt, kann damit häufig auch eine Legitimation für Mittel beanspruchen, die tief in die Freiheit oder Privatheit von Bürger\_innen eingreifen (Waeber 1995, 75). Wer ein Handeln im Dienste von Gerechtigkeit für sich in Anspruch nimmt (etwa den gerechten Zugang zu Bildung für alle Kinder), stößt aber unter Umständen auf den Widerstand derer, die sich von einer solchen Handlung negativ betroffen fühlen (Eltern, deren Kinder dann mit größerer Diversität konfrontiert werden).

Nimmt man all dies als Grundlage für eine vorläufige Bestimmung des Verhältnisses von Sicherheit und Gerechtigkeit, wird klar, dass es nie zu viel Gerechtigkeit, wohl aber zu viel Sicherheit geben kann. Denn absolute Sicherheit kann es nicht geben (Pap 2012, 170); genauso wenig ist sie wünschenswert. Dementsprechend ist es zunächst angebracht, Gerechtigkeit einen Vorrang vor Sicherheit einzuräumen und für

Sicherheitsentscheidungen Gerechtigkeit anzumahnen. Gleichzeitig sind Entscheidungen aber nicht auf diese Setzung reduzierbar; dafür sind die Zusammenhänge und Situationen, die im Kontext Sicherheit verhandelt werden, zu komplex. Angemessener scheint es daher, nach Kriterien zu suchen, denen Sicherheitshandeln gerecht werden muss, um ein akzeptables Maß von Sicherheit zu erreichen. Doch wie könnten Kriterien gerechter Sicherheitspraxis aussehen?

Einige Aspekte zur Beantwortung dieser Frage sollen auf den folgenden Seiten anhand von Beispielen aus der Debatte um geflüchtete Menschen in Deutschland und Europa besprochen werden. Obwohl diese Debatte aktuell immer wieder als Debatte um ‚Sicherheit‘ geführt wird, ist Sicherheit nur ein Teil dieser gesellschaftlichen Aufgabe. Sicherheit in diesem Kontext muss selbst noch in mindestens dreifacher Weise differenziert werden: Erstens geht es um die Sicherheit *für* Geflüchtete, verstanden als menschenrechtlicher Schutz vor Krieg und Verfolgung. Zweitens umfasst Sicherheit die Fragen eines Schutzes *von* Geflüchteten vor Fremdenfeindlichkeit oder rassistischen Übergriffen. Drittens schließlich geht es um die Sicherheit *vor* Geflüchteten, was sowohl den Schutz der Bürger\_innen als auch der Geflüchteten selbst vor einzelnen radikalisierten oder kriminellen Geflüchteten umfasst. Dass der aktuelle populäre Diskurs sich häufig auf den dritten Punkt (und v.a. den Schutz bundesdeutscher Bürger\_innen) bezieht, spricht nicht für mediale oder gesellschaftliche Differenzierungsfähigkeit.

Im Folgenden soll die eher mittel- bis langfristige Perspektive der Kriminalprävention eingenommen und untersucht werden, welche Maßnahmen gerechter (primärer, sekundärer und tertiärer) Kriminalprävention im Umgang mit Geflüchteten geboten sind. Die genannten Beispiele sollen dabei illustrativ auf zentrale Problemstellungen verweisen, die nicht neu sind, aber oft in einem anderen Licht betrachtet werden müssen.

### **Primäre Kriminalprävention**

In der primären Kriminalprävention geht es darum, Entstehungsbedingungen von Kriminalität zu verhindern sowie Werte zu vermitteln und alternative Handlungsstrategien, etwa gewaltfreie Kommunikation, zu erlernen. Dies geschieht beispielsweise durch Aufklärungsarbeit und Bildungsangebote; es kann auch durch eine gezielte bauliche Planung geschehen. Bereits an dieser Stelle ist es wichtig, zwei Phasen des Umgangs mit Asylbewerber\_innen zu unterscheiden, da diese Phasen zum einen unterschiedliche Bedeutungen für die Kriminalprävention haben, zum anderen die

gerechtigkeitstheoretischen Forderungen in großem Maße durch die jeweiligen Gegebenheiten bestimmt werden: die Ankunft und die dauerhafte Integration.

Aktuell liegt der Schwerpunkt auf der Phase der Ankunft. Die Einreise und zu gewährleistende Unterbringung von ca. 1.000.000 Menschen ist ein logistisches Problem, welches unter Zeitdruck, Informations- und Ressourcenmangel gelöst werden muss. In dieser Hinsicht sind durchaus Elemente einer Katastrophensituation vorhanden; mit dem medialen Begriff der ‚Flüchtlingskrise‘ und der damit verbundenen Implikationen hat dies allerdings wenig zu tun. Vielmehr geht es um Handlungs- und Entscheidungsdruck bei knappen oder als knapp wahrgenommenen Ressourcen. Aus einer Gerechtigkeitsperspektive wäre es unangemessen, in dieser Phase schlichtweg die gleichen Standards anzulegen wie im Alltag. Auch im Falle des Hochwassers von Dresden lebten Menschen für eine bestimmte Zeit in Notunterkünften mit beschränktem Raum und Privatsphäre; auch dort war ein schnelles Handeln nötig und Räumlichkeiten waren knapp. Dennoch bleibt das Ziel eines ‚So-gerecht-wie-möglich‘ eine konstante Herausforderung. Dazu gehört auch das Bewusstsein dafür, dass Geflüchtete eine in sich diverse Gruppe sind. Sie haben unterschiedliche persönliche, kulturelle, religiöse und biografische Zuordnungen, Erfahrungen und Einstellungen. Gruppen auf engem Raum sind immer konfliktträchtig, inhomogene Gruppen noch einmal mehr. Besonders konfliktträchtig werden sie, wenn hier Menschen von verschiedenen Seiten des Kriegs, vor dem sie geflohen sind, zusammentreffen. Religiöse Konflikte wie in Suhl (Meisner/Dernbach 2015) sind häufig gesellschaftliche Konflikte, die sich im Medium Religion äußern.

Eine stärkere Sicherheitsdienstpräsenz könnte in dieser ersten Phase zwar Ausschreitungen be- oder verhindern. Voraussetzung dafür ist, dass Sicherheitsdienste selbst nicht zu noch größerer Unsicherheit beitragen, indem sie sexistisch, rassistisch oder gewaltsam agieren. Durch bloßes Verhindern werden aber bestehende (kulturelle, politische und religiöse) Konflikte nicht auf mögliche Lösungen hin adressiert. Dies ist auch unmittelbar kaum möglich. Erst in späteren Phasen kann es darum gehen, Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, diese unterliegenden Konfliktpotentiale zu bearbeiten und gewaltlose Auseinandersetzungen zu ermöglichen. Dies ist Integrationsarbeit im eigentlichen Sinn (Steffen 2009).

Die zweite Phase – die dauerhafte Unterbringung derjenigen, denen Asyl oder ein Aufenthaltsstatus gewährt wird – ist für die Kriminalprävention von weitaus größerer Bedeutung, da hier sowohl mehr Einflussmöglichkeiten als auch ein größerer Handlungsspielraum vorhanden sind. So ist es von zentraler Bedeutung, dass in dieser

Phase die Wohnsituation derart verändert wird, dass zu große räumliche Enge und sich daraus ergebende Konfliktsituationen so weit wie möglich vermieden werden. Dies betrifft etwa dem Umgang mit sogenannten „Fehlbelegern“. Dieser äußerst unglücklich gewählte Begriff beschreibt jene Menschen, die nach der Anerkennung aus verschiedensten Gründen keine Wohnung finden und, um nicht auf der Straße zu leben, zurück in die Erstaufnahmeeinrichtungen ziehen, die ihrerseits mit Überfüllung zu kämpfen haben (Batzer et al. 2015). Dieses strukturelle Problem ist auch aus kriminalpräventiver Sicht bedeutsam, da Integration zentral mit dem Gefühl sozialer Sicherheit einhergeht; dies ist stark durch die Möglichkeit zum Aufbau eines neuen eigenen Umfelds, also Wohnung, Arbeit und Freundschaften bestimmt (Heckmann 2015: 95f.). In diesem Sinne muss die primäre Kriminalprävention in der zweiten Phase neben Maßnahmen der räumlichen Gestaltung auch Integrationsmechanismen ins Auge fassen. Verständigung und Vorbeugung möglicher Konflikte – sowohl innerhalb von Geflüchtetenengruppen als auch zwischen Geflüchteten und der ‚neuen Nachbarschaft‘ – müssen ergänzt werden durch ausreichende finanzielle Mittel, sodass beispielsweise notwendige Fahrten zu Ämtern oder potenziellen Arbeitgeber\_innen im Personennahverkehr bezahlbar sind und somit einem Fahren ohne Fahrschein vorgebeugt wird.<sup>27</sup>

Allgemein gesprochen muss eine gerechte primäre Kriminalprävention die Entstehungsbedingen von Kriminalität für alle – sowohl potentielle Opfer als auch Täter\_innen – unabhängig ihrer Herkunft oder Vorgeschichte verringern. Entscheidend ist hierbei, soziale Probleme ernst zu nehmen, ohne gleichzeitig soziale Probleme, die soziale Lösungen erfordern, mit Sicherheitsmaßnahmen zu adressieren.

### **Sekundäre Kriminalprävention**

Sekundäre Kriminalprävention widmet sich bestimmten Risikogruppen, etwa Menschen, von denen man annimmt, sie könnten potenziell straffällig werden. Durch Strafandrohung und Erschwerung der Tatbegehung – zum Beispiel durch formelle (öffentliche) und informelle Überwachung (nachbarschaftliche Wachsamkeit) von Brennpunkten, dem Einsatz privater Sicherheitsdienste oder technischer Mittel wie Alarmanlagen oder Videoüberwachung – soll gezielt bestimmten Tatgelegenheiten vorgebeugt werden.

---

<sup>27</sup> Fehlende finanzielle Unterstützung könnte ein Grund für die hohe Zahl an Delikten des Fahrens ohne Fahrschein sein, welche durch Geflüchtete begangen wurden (Lutz/Müller 2015).

Im Sinne gerechter Kriminalprävention muss im Kontext des Anstiegs von Asylbewerber\_innen in einem entscheidenden ersten Schritt die Art und Weise der Bestimmung von ‚Risikogruppen‘ oder ‚Brennpunkten‘ in den Blick genommen werden. Das bedeutet, tatsächliche Kriminalität von Vermutungen und Kriminalisierung zu unterscheiden. Die Messung von Kriminalität, wie sie in Kriminalstatistiken vorgenommen wird, hilft dabei aber nur bedingt, denn sie ist nur scheinbar objektiv und wertungsfrei, sondern geprägt durch ihre Begrifflichkeiten und einen spezifischen Fokus. Auch Sicherheitsakteur\_innen, Entscheidungsträger\_innen und Betroffene sind nicht ‚neutral‘. Sie haben eine bestimmte Perspektive, bestimmte Vorerfahrungen, Vorannahmen und Interessen, die sich auch in der jeweiligen Bestimmung von Sicherheitsproblemen und Risikogruppen wiederfinden lassen (Sommer 2012). Wer für wen als tatverdächtig gilt oder wer etwa für Routinekontrollen innerhalb einer Gruppe ausgewählt wird, beruht zunächst einmal auf Erfahrungen, Erzählungen anderer Sicherheitsakteur\_innen und Vorschriften.

Neben den genannten persönlichen oder institutionellen Vorannahmen der Sicherheitsakteur\_innen und Forscher\_innen kommt der Art, wie die Sicherheitslage medial dargestellt wird, eine zentrale, wenn nicht gar *die* zentrale Rolle zu. Um das zu verdeutlichen bietet sich die im November 2015 erschienene Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts (BKA) zur sogenannten ‚Zuwanderkriminalität‘ an. Dort taucht der in den Medien genutzte Begriff der ‚Flüchtlingskriminalität‘ zum Beispiel gar nicht auf. Das BKA nutzt stattdessen den Begriff der „Zuwanderer“ und versteht darunter eine heterogene Gruppe bestehend aus Asylbewerber\_innen, Personen mit einer Duldung, Kontingents- oder Bürgerkriegsflüchtlingen und Personen, die sich unregistriert in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten (Kampf 2015). Obwohl Geflüchtete aus den Kriegsgebieten in Syrien, Afghanistan, dem Irak, vom Balkan oder aus Afrika einen großen Teil dieser Gruppe ausmachen, greift der Begriff der ‚Flüchtlingskriminalität‘ zu kurz, indem er Homogenität suggeriert. Dabei wird in den Medien immer wieder das Bild des prototypischen ‚kriminellen Flüchtlings‘ erzeugt. Setzt man allerdings die Straftatenanzahl mit den verschiedenen Untersuchungsgruppen in ihrer Heterogenität in Verbindung, so ergibt sich ein wesentlich differenzierteres Lagebild (Diehl 2015). Dies ist eine Differenzierung, die für eine problemorientierte Kriminalprävention wichtig ist, aber ihrerseits auch wieder missbraucht werden kann, etwa indem unterschiedliche ethnische Gruppen gegeneinander ausgespielt werden. Es ist eine Sache, Straftäter\_innen zu bestimmen, aber eine ganz andere, darauf bestimmte präventive Maßnahmen, etwa racial profiling, zu begründen (Asmus/Enke 2016, 22f.).

Ebenso wichtig ist das Verständnis dafür, dass die BKA-Statistik über die Zahl der Tatverdächtigen spricht, nicht über die der nachgewiesenen Straftäter\_innen. Dies ist etwa bei Jugendkriminalität problematisch, da es die berechtigte Annahme gibt, dass deutsche Jugendliche bei gleichen Straftaten weitaus seltener angezeigt werden als Jugendliche mit Migrationshintergrund (Walburg 2014, 8f.). Zudem werden in Kriminalstatistiken zur Asylbewerberkriminalität immer auch jene Straftaten einbezogen, welche nur von Asylbewerber\_innen begangen werden können (etwa die Verletzung der Residenzpflicht), was die Vergleichbarkeit mit der Kriminalität von Bürger\_innen erschwert (Walburg 2014, 6).<sup>28</sup>

Schaut man schließlich auf die konkreten Deliktfälle, so bilden Vermögens- und Fälschungsdelikte wie etwa Betrug, Urkundenfälschung oder das Erschleichen von Leistungen (z.B. Benutzen öffentlicher Verkehrsmittel ohne Fahrschein) mit 34 Prozent den Schwerpunkt aller Straftaten. Anschließend folgen Diebstahl (33 Prozent) und Rohheitsdelikte/Straftaten gegen die persönliche Freiheit (16 Prozent). Weit dahinter sind Sexualstraftaten (1 Prozent) und Straftaten gegen das Leben (0,1 Prozent) (Lutz/Müller 2015). Der mit großem Abstand kleinste Teil aller Straftaten entfällt somit auf die medial am stärksten dargestellten Sexualstraftaten und Straftaten gegen das Leben (Steffen 2004). Im Sinne einer gerechten und auch angemessenen Kriminalprävention müssen jedoch Maßnahmen gegen Vermögens- und Fälschungsdelikte, Diebstahl und Rohheitsdelikte in den Vordergrund gestellt werden und die größte kriminalpräventive Aufmerksamkeit erhalten – etwa, indem die sozialen Bedingungen für Diebstähle oder Fälschungsdelikte ernstgenommen werden. Gleichzeitig sollten, unter Beförderung von Transparenz und Differenzierung, Strategien implementiert werden, um geschürte Ängste vor Vergewaltigungen und Angriffen auf das Leben als politische Argumente rechter Parteien zu entmachten (Bolz/Salewski 2015), ohne dabei tatsächliche Opfer zu verdecken.

Die Forderung einer gerechtigkeitsfördernden Transparenz und Differenziertheit über Kriminalität bedeutet aber umgekehrt, dass auch eine klare Position gegenüber jeder Art von Kriminalität bezogen werden muss. Fälle wie die sexuellen Übergriffe und Diebstähle der Silvesternacht von Köln dürfen nicht übergangen werden. Dies gilt generell, ganz gleichgültig, wer eine Straftat begangen hat. Gleichzeitig sollten Straftaten aber auch in derselben Weise geahndet werden. Gerade mit Blick auf das Asylpaket II muss die zunehmende Verschränkung von Kriminalrecht und Migrationsrecht hin zu

---

<sup>28</sup> Ob dies in der BKA-Statistik zur Zuwanderkriminalität vom November 2015 ebenfalls der Fall ist, kann aus mangelnder Verfügbarkeit dieser nicht bestimmt werden. In Hinblick auf die verstärkte Residenzpflicht im Zuge des Asylpakets I verdient dies jedoch zukünftig größere Aufmerksamkeit.

einer „Crimmigration Law“ (Stumpf 2012, 45) kritisch betrachtet werden. Dieser etwa von Juliet Stumpf (2012) genutzte Begriff beschreibt die Etablierung eines Zweiklassenstrafrechts, das Asylbewerber\_innen zusätzlich zur Strafe für die begangene Tat die Abschiebung androht und damit die gleiche Tat abhängig vom Bürgerstatus unterschiedlich bestraft; ein aus rechtsstaatlicher Perspektive fragwürdiger Vorgang. Zudem führt dies, wenn es um konkrete Maßnahmen (etwa Prävention) geht, zu einer Vermischung unterschiedlicher Zielgruppen: Straftäter\_innen und Migrant\_innen (Baumann 2009, 2). Jede in Deutschland verhängte Strafe – als Aspekt der tertiären Kriminalprävention – muss den grundrechtlichen Bedingungen der BRD genügen. Was aber bedeutet dies für eine gerechte sekundäre Kriminalprävention und die Bestimmung von Risikogruppen?

Ein wichtiger Gesichtspunkt zeigt sich, wenn der Zuwandererkriminalität zum Beispiel die Zahl rechtsextremer Übergriffe und Anschläge auf Asylbewerberunterkünfte gegenübergestellt wird. Diese ist im letzten Jahr massiv angestiegen, Tendenz weiter steigend. Nach einem Bericht der „Zeit“ wurden 2015 bei 222 Anschlägen auf Unterkünfte von Asylbewerber\_innen gerade einmal vier Urteile gesprochen und 41 Tatverdächtige ermittelt (Blickle et al. 2015); 169 Fälle sind bisher ohne Ermittlungserfolg. Ein dramatisches Beispiel für die teilweise absurde Umgangsweise mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ist der Anschlag auf eine Asylbewerberunterkunft Anfang Oktober 2015 in Altena. Die zwei Täter wurden kurz nach ihrer Festnahme wieder freigelassen, da wegen schwerer Brandstiftung, aber nicht wegen versuchtem Mordes ermittelt wurde und das, obwohl die Telefonkabel durchgeschnitten waren (STERN 2015). Beide Zahlen, die der ‚Zuwandererkriminalität‘ und die der Straftaten mit rechtsextremem Hintergrund, sind Blickwinkel auf die Frage der Bestimmung von Risikogruppen und somit wichtige Größen einer gerechten Verteilung von Sicherheit und Sicherheitsmaßnahmen (Neubacher 1998).

Vor diesem Hintergrund müssen aber auch jene Mittel der sekundären Kriminalitätsprävention problematisiert werden, die auf nachbarschaftlicher Wachsamkeit beruhen. Sind diese schon im alltäglichen Sicherheitshandeln zumindest ambivalent, so spitzt sich dies im Umgang mit Asylbewerber\_innen noch weiter zu, denn häufig geht es hier um den Schutz vor den Fremden und Anderen.

Gerüchte über Vergewaltigungen, Diebstähle, Bedrohungen durch Geflüchtete/Asylbewerber\_innen haben großen Einfluss auf die sowieso schon angespannte Situation ‚besorgter‘ und ‚verängstigter Bürger\_innen‘, welche von der Polizei Schutz vor den ‚Ausländern‘ verlangen. Kommt die Polizei dieser Forderung nun

(vermeintlich) nicht nach, erachten es einige Bürger\_innen für richtig, Sicherheit in die eigene Hand zu nehmen. Eine Form dieses bürgerschaftlichen Sicherheitsengagements sind Bürgerwehren, die Anfang 2016 in einigen deutschen Städten entstanden sind (Jacobsen 2016). Sie sind vor allem deshalb problematisch, weil sie nicht aufgrund der etwa 7.300 Vergewaltigungsanzeigen aus dem Jahr 2014 (BKA 2014, 4, 31), sondern im Zuge der steigenden Zahl von Asylbewerber\_innen gegründet wurden. Die Mitglieder von Bürgerwehren verstehen sich damit (wahrscheinlich) nicht als Beschützer\_innen aller Frauen vor Vergewaltigungen, sondern vielmehr von ‚deutschen Frauen‘ vor dem ‚lüsternen Ausländer‘. Eine solche Handlungsgrundlage ist aber weit entfernt von einer für Sicherheitsakteure erwarteten Objektivität; sie ist gefährlich.

Wie aber lassen sich unbegründete von begründeten Ängsten unterscheiden, ohne dass sich bedrohtühlende Bürger\_innen als alleingelassen verstehen und damit noch empfänglicher für rechte Propaganda werden? Wie lassen sich auf rassistischen Vorurteilen beruhende Schutzforderungen oder Verleumdungen von wirklichen Straftatbeständen unterscheiden? Obwohl die alltägliche Praxis polizeilichen Handelns immer vor der Herausforderung steht, verschiedene zeitgleich artikulierte Sicherheitserwartungen oder Sicherheitsforderungen nicht zu gleichen Teilen erfüllen zu können und demnach unterschiedlich priorisieren zu müssen, erscheint die Situation momentan noch komplexer. Die Polizei hat zwar die grundrechtlich geforderte Pflicht, alle Menschen unabhängig von Ethnie, Status, Religion usw. zu schützen und Recht und Ordnung zu erhalten. Demgegenüber aber stehen begrenzte Ressourcen, sodass die Polizei gezwungen ist, diese angemessen zu verteilen; sie kann daher nicht alle Sicherheitsinteressen der Bürger\_innen immer und in vollem Umfang erfüllen. Wem geholfen wird, bestimmt in hohem Maße das Selbstverständnis der Polizei als Organisation und das Selbstverständnis ihrer Mitglieder. Wird das Interesse der Hilfesuchenden, ob Bürger\_innen oder nicht, enttäuscht, so beeinflusst dies das Vertrauen, welches der Polizei entgegengebracht wird; eine falsche Entscheidung kann dieses dauerhaft beschädigen. Natürlich darf es bei polizeilichem Eingreifen keine Rolle spielen, ob bedrohte Menschen Staatsbürger\_innen sind oder nicht. Zugleich mag es an manchen Orten der Fall sein, dass abgewogen wird, ob es sich lohnt, ein Vertrauensverhältnis mit Asylbewerber\_innen aufbauen zu wollen, wenn sie doch möglicherweise bald wieder abgeschoben werden. Ein anspruchsvolles polizeiliches Ethos widerspricht einer solchen Haltung, die das Bild der Polizei und das Selbstverständnis von Polizist\_innen nachhaltig beschädigen können.

### **Tertiäre Kriminalprävention**

Tertiäre Kriminalprävention schließlich setzt nach einer Straftat an und will Wiederholungen und Rückfällen vorbeugen. Maßnahmen umfassen die Vollstreckung von Strafen, Therapieangebote für Straffällige, aber auch den Opferschutz.

Dieser Art der Kriminalprävention kommt vor dem Hintergrund des Anstiegs der Zahl der Asylbewerber\_innen durch Kriegsflüchtlinge eine besondere Bedeutung zu. Die Erfahrung politischer Verfolgung oder Gewalt durch die Polizei in den Herkunftsländern und an anderen Ländergrenzen können mit Ängsten und Traumata verbunden sein und ein Vertrauensverhältnis zwischen Asylbewerber\_innen und deutschen Sicherheitsakteur\_innen von vornherein behindern (Bürgerblick.de 2015). Zugleich kann durchaus Angst vor der deutschen Polizei als der abschiebenden Instanz bestehen. Das Verhältnis zwischen Schutzsuchenden und Schutzgebenden wird damit komplex und mit einer Vergangenheit belastet, die von der aktuellen Situation oft weit entfernt, aber dennoch in ihr präsent ist (Asmus/Enke 2016, 159f.). Für eine erfolgreiche tertiäre Kriminalprävention ist es deshalb wichtig, dass in großer Zahl Möglichkeiten der Betreuung bereitgestellt werden, um nicht nur, aber besonders Kindern und Jugendlichen bei der Verarbeitung ihrer Flucht- und Kriegserfahrungen zu helfen. Im Sinne gerechter Kriminalprävention bedeutet dies, entsprechende Angebote, trotz unterschiedlicher Mittel der einzelnen Länder, flächendeckend und gerecht zu verteilen. Darüber hinaus muss genauso der Opferschutz bei Angriffen jeder Art gestärkt werden. Dies gilt auch für Angriffe innerhalb der Gruppen von Asylbewerber\_innen. Hier ist ein Opferschutz nötig, der die Stellung von Frauen, Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Orientierungen und Kindern stärkt und Opfern eine Stimme gibt, ohne deren Verankerung innerhalb ihrer Gemeinschaft aufs Spiel zu setzen.

### **Aspekte einer gerechten Kriminalprävention**

Der Anstieg der Zahl von Asylbewerber\_innen im Jahr 2015 stellt die BRD in vielfältiger Hinsicht vor große Herausforderungen, denn neben aller Aufregung, neben allen Über- und Untertreibungen lässt sich die Komplexität und Vielschichtigkeit nicht leugnen, und Lösungen sind nur schwer zu finden. Gleichzeitig muss genau in dieser schwierigen Situation auch kriminalpräventiv gehandelt werden; alle Maßnahmen, die jetzt erfolgreich sind, werden sich mittel- und langfristig auszahlen. Der Fokus dieser Maßnahmen sollte grundlegend auf Akzeptanz und Integration liegen, denn Migration kann und darf nicht primär als Sicherheitsproblem betrachtet werden (Baumann 2009,

4). In diesem Sinne lassen sich zwei Aspekte eines gerechten und kriminalpräventiv sinnvollen Vorgehens festhalten:

*Erstens* haben die individuellen Erfahrungen der Asylbewerber\_innen und die sozialen Verhältnisse, in denen sie leben und zukünftig leben sollen, mit Blick auf eine gelingende Integration einen hohen Stellenwert. Zudem sind sie wichtiger Ansatzpunkt kriminalpräventiver Maßnahmen, um einem eventuellen Straffälligwerden frühzeitig vorzubeugen (Keller 2015).

*Zweitens* muss der Hysterisierung und Fremdenangst entgegengewirkt werden. Dies umfasst nicht nur die verständliche und differenzierte Erklärung der Anzahl und Art der Straftaten im Kontext bisherigen Kriminalstatistiken. Es bedarf vielmehr der Transparenz über wirkliche Straftaten aller in der BRD lebenden Menschen, einer gerechten Gleichbehandlung – gleiche Taten, gleiche Strafen – und angemessener, differenzierter Maßnahmen (Baumann 2009, 4). Damit geht schließlich einher, dass fremdenfeindliche oder rassistische Überzeugungen auch innerhalb der Polizeien aufgedeckt werden und stärker strafrechtlich verfolgt werden.

Kriminalprävention ist ein wichtiger Aspekt im Umgang mit der Vielzahl neuer Asylbewerber. Aber Sicherheitsüberlegungen können und dürfen nicht die einzige Perspektive sein, auf der politische Entscheidungen gefällt werden. Eine Integration der nach Deutschland kommenden Menschen kann nur durch eine breite Bearbeitung und eine bewusste Trennung von Sicherheitsfragen und sozialen Problemlagen langfristig erreicht werden.

## Literatur:

- Asmus, Hans-Joachim/Enke, Thomas (2016): Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern – Eine qualitative Untersuchung. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Batzer, Heike/Eisenkolb, Gerhard/Lindenbach, Ariane/Ostermeier, Andreas (2015): Landkreis zwingt Flüchtlinge zum Auszug, in: Süddeutsche Zeitung, 13.11.2015. <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/fuerstenfeldbruck-fehlbeleger-muessen-ausziehen-1.2735948> (10.02.2016).
- Baumann, Mechthild (2009): Migration und Sicherheit, in: WISO-direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (September 2009), 1-4. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06691.pdf> (16.03.2016).
- Bundeskriminalamt [BKA] (2014): Polizeiliche Kriminalstatistik 2014. [http://www.bka.de/nn\\_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2014/pks2014\\_node.html?nnn=true](http://www.bka.de/nn_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2014/pks2014_node.html?nnn=true) (17.03.2016).
- Blickle, Paul/Biermann, Kai/Faigle, Philip/Geisler, Astrid/Hamann, Götz/Jacobsen, Lenz/Kemper, Anna/Klingst, Martin/Polke-Majewski, Karsten/Schirmer, Stefan/Soltau Hannes/Stahnke, Julian/ Staud, Toralf/Steffen, Tilman/Venohr, Sascha (2015): Es brennt in Deutschland, in: ZEIT ONLINE, 03.12.2015. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/rechtsextremismus-fluechtlingsunterkuenfte-gewalt-gegen-fluechtlinge-justiz-taeter-urteile> (13.01.2016).
- Bolz, Ben/Salewski, Christian (2015): Diebe, Räuber, Vergewaltiger: Gerüchte über Flüchtlinge, in: Panorama, 29.10.2015. <http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2015/Diebe-Raeuber-Vergewaltiger-Geruechte-ueber-Fluechtlinge.geruechte100.html> (14.03.2016).
- Bürgerblick.de (2015): 200 Flüchtlinge am Gasthaus ‚Zur Freiheit‘, 16.09.2015, in: Bürgerblick – Passauer Freie Presse: <http://www.buergerblick.de/nachrichten/200-fluechtlinge-am-grenzuebergang-passau-achleiten-a-0000029780.html> (14.01.2016).
- Diehl, Jörg (2015): BKA-Analyse: Flüchtlinge genauso kriminell wie Deutsche, in: SpiegelOnline, 13.11.2015. <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/fluechtlingskrise-bka-stellt-steigende-kriminalitaet-fest-vor-allem-von-rechts-a-1062661.html> (12.01.2016).
- Heckmann, Friedrich (2015): Integration von Migranten. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Hudson, Barbara / Ugelvik, Synnove (2012): New landscapes of security and justice, in: ebd. (hrsg.): Justice and Security in the 21<sup>st</sup> Century – Risks, rights and the rule of law, S. 4.
- Jacobsen, Lenz (2016): Sicherheit, selbst gemacht, in: Zeit Online, 15.01.2016. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-01/buergerwehr-duesseldorf-passt-auf-koeln-sicherheit> (11.02.2016).
- Kampf, Lena (2015): Kaum ansteigende Kriminalität durch Flüchtlinge, in: tagesschau.de, 13.11.2015. <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-kriminalitaet-101.html> (07.01.2016).
- Keller, Carsten (2015): Sozialer Humus des Dschihad, in: Taz.de, 27.11.2015. <http://www.taz.de/!5252014/> (14.01.2016).
- Lutz, Martin/Müller, Uwe (2015): Straftaten „im sehr niedrigen sechsstelligen Bereich“, in: DIE WELT, 13.11.2015. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article148812603/Straftaten-im-sehr-niedrigen-sechsstelligen-Bereich.html> (07.01.2016).
- Meisner, Matthias/Dernbach, Andrea (2015): Streit zwischen Flüchtlingen über Koran eskaliert, in: Der Tagesspiegel, 20.08.2015. <http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlingsheim-in-suhl-streit-zwischen-fluechtlingen-ueber-koran-eskaliert/12211756.html> (13.01.2016).

- Neubacher, Frank (1998): Fremdenfeindliche Brandanschläge: eine kriminologisch-empirische Untersuchung von Tätern, Tathintergründen und gerichtlicher Verarbeitung in Jugendstrafverfahren. Forum-Verlag Godesberg.
- Pap, András L. (2012): Constitutional exceptionalism – Efficacy, proportionality and the attention of balancing standards, in: Hudson, Barbara / Ugelvik, Synnove (Hrsg.): Justice and Security in the 21<sup>st</sup> Century – Risks, rights and the rule of law,
- Sommer, Ilka (2012): „Ausländerkriminalität“ – Statistische Daten und soziale Wirklichkeit, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Dossier zur Inneren Sicherheit, 14.06.2012. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76639/auslaenderkriminalitaet> (16.03.2016).
- STERN (2015): Feuerwehrmann zündet Flüchtlingsheim an - und bleibt auf freiem Fuß, in: Stern.de, 10.10.2015. <http://www.stern.de/panorama/stern-crime/fluechtlingsheim-angezuetet--feuerwehrmann-bleibt-auf-freiem-fuss-6494750.html> (16.11.2015).
- Steffen, Wiebke (2004): Flüchtlinge in Deutschland: Kriminalisiert oder kriminell? Polizeiliche Daten zur „Flüchtlings-kriminalität“ und ihre Konsequenzen für die Sozialarbeit. Wartesaal Deutschland: ein Handbuch für die soziale Arbeit mit Flüchtlingen 6.
- Steffen, Wiebke (2009): Moderne Gesellschaften und Kriminalität. Der Beitrag der Kriminalprävention zu Integration und Solidarität, Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag 8. & 9. Juni 2009 Hannover „Solidarität leben – Vielfalt sichern“ .  
[http://www.praeventionstag.de/daten/module/media/dateien/o/Gutachten\\_F44.pdf](http://www.praeventionstag.de/daten/module/media/dateien/o/Gutachten_F44.pdf) (18.03.2016).
- Stumpf, Juliet P. (2012): The justice of crimmigration law and the security of home, in: Hudson, Barbara/Ugelvik, Synnove (Hrsg.): Justice and Security in the 21<sup>st</sup> Century – Risks, Rights and the Rule of Law. New York/London: Routledge, 43-63.
- Wæver, Ole (1995): Securitization and Desecuritization. in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): On security. New York: Columbia University Press, S. 46–86.
- Walburg, Christian (2014): Migration und Jugenddelinquenz – Mythen und Zusammenhänge. Ein Gutachten im Auftrag des Mediendienstes Integration. Berlin: Mediendienst Integration. [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten\\_Kriminalitaet\\_Migration\\_Walburg.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten_Kriminalitaet_Migration_Walburg.pdf) (17.3.2016)

## e) Was auf uns zukommt: Prävention im IT-Kontext

---

*Andreas Baur-Ahrens, Jessica Heesen, Tobias Matzner*

Technischer Fortschritt in Form von verbesserter Informationstechnik und Datenerhebung sowie -verarbeitung hat einen immer stärkeren Einfluss auf die Kriminalprävention. In Zukunft wird sich dieser Trend noch verstärken. Viele der technischen und datenbasierten Hilfsmöglichkeiten der Prävention werden unter dem Begriff einer smarten und intelligenten und damit auch besser erfassbaren Stadt diskutiert. Um einen Ausblick in die Zukunft zu wagen, stellt dieser Beitrag deshalb einige der aktuellen und zukünftigen technischen Möglichkeiten in einer ‚Smart City‘ vor und diskutiert kritisch die raumbezogene und kartenbasierte Kriminalprävention als eine der möglichen zukünftigen Trends in der Kriminalprävention. Anschließend wird problematisiert, ob und inwiefern umfassende Datenerhebungen einen konstruktiven Beitrag zur Kriminalprävention leisten können.

### **Szenario: „OptiPol“**

*Die Firma „IT für die sichere Stadt GmbH“ bietet der Polizei Neustadt eine softwarebasierte Einsatzoptimierung mit dem Namen OptiPol an. Auf Basis von verschiedenen Datensätzen (unter anderem bisherige Straftaten, Auswertungen der Videoüberwachung, Nummernschildüberwachung, Eintritt der Dunkelheit, Großereignisse in der Nähe, kommerzielle Datenbanken und soziale Medien) errechnet ihr Programm Risikoeinschätzungen für einzelne Stadtviertel. Diese Risikogruppen von 1 (geringes Risiko) bis 6 (hohes Risiko), jeweils bezogen auf ein Zwei-Stunden-Zeitfenster, dienen der Polizei dazu, die Pläne der Streifenfahrzeuge zu optimieren. Wie die meisten öffentlichen Einrichtungen kämpft auch die Polizei Neustadt mit gekürzten Budgets und Personalmangel und kann ihre Kapazitäten durch OptiPol auf die relevanten Viertel konzentrieren.*

*So stieg zum Beispiel die Risikoklasse des sogenannten Gerberviertels in mehreren Wochen von durchschnittlich 2 auf 5. OptiPol hatte diese Zunahme von Ladendiebstählen und Kleinkriminalität vorhergesagt. Durch eine erhöhte Präsenz der Polizei konnten tatsächlich deutlich mehr Diebstähle auf frischer Tat erkannt*

*und verfolgt werden, die Zahl der verhinderten Straftaten lässt sich nicht abschließend bestimmen, wird aber deutlich höher eingeschätzt.*

*Der Erfolg von OptiPol zog eine nachträgliche wissenschaftliche Untersuchung der Vorhersage nach sich. Anscheinend hatte OptiPol aus einem deutlich gesunkenen Konsumverhalten im Gerberviertel, häufigen negativen Postings der Bewohner\_innen in sozialen Netzwerken sowie eines Einbruchs des durchschnittlichen Kreditscorings der Bewohner\_innen Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit von kriminellen Vorkommnissen gezogen.*

### **„Smart City“ als Anschauungsort datenbasierter Präventionsmodelle**

„Smart City“ als Begriff und Konzept gewinnt sowohl in der Wissenschaft als auch in der Wirtschaft und der Politik an Bedeutung. Trotz des zunehmenden Gewichts des Konzepts kann jedoch keinesfalls davon ausgegangen werden, dass es ein eindeutiges und klares Verständnis seines Inhalts gibt (Hollands 2008, 306; Kitchin 2014). Auch wenn unter „Smart City“ häufig eine besonders innovative und unternehmerische Stadt mit smarten Stadtbewohner\_innen verstanden wird (Kitchin 2014, 2), soll hier der Fokus auf ein Verständnis von „Smart City“ gelenkt werden, das versucht, den Herausforderungen einer modernen Stadt durch tiefgreifendes und omnipräsentes Computing – und dadurch besseren (Problem)Lösungen – zu begegnen. Eine Vielzahl von Sensoren und Kameras, große Datenerhebungen und Informationsbereitstellung, Vernetzung und v.a. auch die Analyse und Bewertung von Daten sollen dabei helfen, informiertere und damit bessere Entscheidungen zu treffen. Neben den Zielen einer effizienteren Nutzung von Ressourcen und einer nachhaltigen Gestaltung des Zusammenlebens steht „Smart City“ auch für technologische Fortschritte in der Sicherheitspolitik: „Prävention wird sich zu einem Schlüsselbegriff in der „Smart City“ entwickeln. Auch hier können Informations- und Kommunikationstechnologien helfen.“ (Fraunhofer FOKUS 2016) Das Fraunhofer-Institut sieht dabei vor allem zwei Sicherheitsbereiche, die durch intelligente und smarte Städte an Bedeutung gewinnen: Zum einen die Sicherheit und Unversehrtheit von Bürger\_innen selbst, um die es im Folgenden gehen wird, zum anderen aber auch die Sicherheit der Infrastrukturen. Denn die Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen bekommen eine immer stärkere Bedeutung, aber bieten selbst auch immer größere Verwundbarkeiten v.a. weil immer mehr miteinander vernetzt ist (ebd.; vgl. auch Rötzer 2015).

Einer der zentralen Aspekte von „Smart Cities“ liegt in dem Versuch, Entwicklungen, Ereignisse und menschliches Verhalten durch Auswertung aktueller sowie früherer

Informationen mit guten Wahrscheinlichkeitswerten vorhersagen zu können. Datenerhebungen, Vernetzungen und eine Datenanalyse helfen dabei, eine möglichst genaue Beschreibung der Gegenwart zu liefern, diese zu modellieren und darauf aufbauend Aussagen über die Zukunft zu treffen (Schaffers et al. 2011). Dies bedeutet, eine Stadt und ihre Bewohner\_innen erfassbarer und einschätzbarer zu machen – eine Voraussetzung für präventives Handeln. Dieses Verständnis von ‚Smart Cities‘ ist sehr eng verknüpft mit der Idee von Big Data, also dem Sammeln von großen Mengen verschiedenster und möglichst umfassender (auch auf den ersten Blick unwichtig erscheinender) Daten, am besten in Echtzeit (Kitchin 2014, 3). Aber nicht das Sammeln und die Verknüpfung und damit die Menge an Daten allein zeichnet Big Data aus, sondern die Möglichkeit, diese Datenberge zu durchsuchen, Muster zu erkennen und zu analysieren (boyd/Crawford 2012, 663). Mithilfe von Big Data und den dafür notwendigen Datenerhebungs-, -sammel- und -bewertungstechnologien wird versucht, mit hohen Wahrscheinlichkeitswerten Aussagen über zukünftige Straftaten zu treffen und gezielte Gegenmaßnahmen oder Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen.

Das bekannteste Beispiel eines kommerziellen Programms zur Verknüpfung von Stadt- und Bevölkerungsdaten und Kriminalitätsvorhersagen ist *PredPol*. *PredPol* ist eine Softwarelösung, die 2010 auf Basis von bestehenden Software-Entwicklungen zu Erdbebenvorhersage erstmals in den USA entwickelt wurde. Mithilfe von Statistiken von früheren Straftaten, kombiniert mit verschiedensten Daten, berechnet *PredPol* Wahrscheinlichkeiten, dass Straftaten begangen werden (Merrill 2015). Die Berechnungen werden für quadratische Flächen von ca. 150m × 150m für bestimmte Zeitpunkte in der Zukunft berechnet, sodass auf Basis dieser Einschätzungen die Schichtpläne für Streifenwagen zum Beispiel effizienter organisiert werden können (vgl. z.B. Salim 2015). Polizeipräsenz wird dann v.a. in den Quadranten gewährleistet oder erhöht, die laut *PredPol* ein erhöhtes Risiko für Straftaten haben. Für die Zukunft ist geplant, nicht nur Daten aus der Stadt und Bevölkerung auszuwerten, sondern die Polizeiarbeit selbst zu erfassen um zum Beispiel die Einsätze, Routen und Haltepunkte der Streifenwagen zu optimieren (PredPol 2015).

Die Software wurde zuerst in Santa Cruz, Kalifornien, eingesetzt, arbeitet aber mittlerweile in verschiedenen Städten der USA und auch in Großbritannien. In Bayern wird eine ähnlich funktionierende Software mit dem Namen *Precobs* getestet, die vor allem für Wohnungseinbrüche ortsbezogene Voraussagen treffen soll. Es basiert zum einen auf der Annahme, dass erfolgreiche Einbrüche in derselben Gegend wiederholt werden und deshalb gut voraussagbar sind. Zum anderen werden verschiedene weitere

Datenquellen herangezogen. Unklar ist, ob auch in Deutschland in Zukunft zum Beispiel Auswertungen aus sozialen Medien, Erkenntnisse zu einer erhöhten Konzentration ausländischer SIM-Karten oder zu Fahrzeugen in einem Viertel für die Risikobewertung herangezogen werden dürfen und können (Schulzki-Haddouti 2014).

Eine etwas andere Herangehensweise dahingegen versucht nicht, Straftaten in bestimmten Gebieten vorhersagen zu können, sondern nimmt die Menschen selbst in den Blick und schreibt ihnen bestimmte Risikowerte zu. Mit dem Programm *Beware* und im *Real Time Crime Center* der Polizei in Fresno, Kalifornien, wird zum Beispiel auf Basis von verschiedensten Datensätzen (Verwaltungsdaten, kommerzielle Daten wie Kaufkraft, Videoüberwachung, Mobilfunkdaten, Inhalte sozialer Medien etc.) berechnet, welches Risiko die beteiligten Bürger\_innen nach einem Notruf oder bei einem Einsatz für die Polizei darstellen. Für die bekannten Beteiligten an einem Einsatzort (mögliche Täter\_innen, Opfer und andere anwesende Personen) wird ein Risikowert berechnet, auf Basis dessen dann der Einsatz optimiert werden kann, zum Beispiel wenn von einer Bewaffnung auszugehen ist.

Anhand der Beispiele kann gezeigt werden, wie eine smarte und damit vernetzte und datenbasiert erfasste Stadt für neue und zukünftige Präventionsmaßnahmen der Sicherheitskräfte genutzt wird. Sie stehen nicht nur für eine praktische, raumbezogene Polizeiarbeit, sondern sie stehen auch für eine konzeptionelle Änderung des Verständnisses von Sicherheit und der entsprechenden Präventionsmaßnahmen. Bereits jetzt, vermehrt aber in Zukunft werden Gefahrenabwehr wie auch Prävention in Verbindung mit technischen Innovationen angestrebt: Kontrolle und Steuerung durch allgegenwärtige und häufig unsichtbar in die Alltagswelt verwobene Technologien sind wachsender Bestandteil der gesellschaftlichen Sicherheitsarchitektur. Hier kommt vor allem das Konzept der vernetzten Sicherheit zum Tragen, für das Daten, die durch und an einzelnen Nutzer\_innen erhoben werden, zusammen mit polizeilichen und privatwirtschaftlichen Kontroll- und Speichertechniken ein wichtiger Baustein sind. Sicherheitssysteme sind zum Beispiel präsent über Sensornetzwerke in der Umgebung, sie werten menschliche Bewegungen wie auch kritische Daten über Temperaturen oder Feuchtigkeit aus oder sie erfassen biometrische Daten durch intelligente Kameraüberwachungen, Sicherheitsportale, Ausweispapiere usw.

Prävention in einer ‚Smart City‘ steht somit zum einen für das Schlagwort ‚raumbezogene Polizeiarbeit‘, zum anderen für das Konzept einer ‚vernetzten Sicherheit‘, also einen Begriff von Sicherheit, der sowohl personen- wie auch umgebungsbezogene Daten verbindet und entsprechende Gefährdungslagen diagnostiziert. Im Folgenden

sollen insbesondere die raumbezogene Kriminalprävention und das damit verbundene *Crime Mapping* im Vordergrund stehen.

### **Raumbezogene Kriminalprävention**

Die raumbezogene Kriminalprävention beruht in zunehmendem Maße auf den Mitteln der Kriminalgeographie. Die Kriminalgeographie befasst sich mit der Erfassung der räumlichen Verteilung von Kriminalität sowie dem Verhältnis der jeweiligen Charakteristik des Raums zu kriminellen Ereignissen. Anknüpfungspunkt der für die Kriminalgeographie einschlägigen *Environmental Criminology* ist ein ereignisbezogener Kriminalitätsbegriff, der insbesondere die jeweiligen räumlichen Bedingungen einer Straftat in den Blick nimmt (Paynich/Hill 2010). Das Kartographieren von Kriminalität führt daher folgerichtig nicht zu einer auf die Straftäter\_innen bezogenen, sondern zu einer raumbezogenen Polizeiarbeit. Kriminalitätskarten bzw. das *Crime Mapping* bieten für diese Sichtweise von Kriminalitätsentstehung die entsprechende Unterstützung.

Unter dem Begriff *Crime Mapping* finden sich seit einigen Jahren auch zahlreiche öffentliche Karten zu kriminellen Ereignissen, die teilweise bis auf einzelne Straßenzüge hin differenziert werden können (z.B. [www.crimereports.com](http://www.crimereports.com)). Neben diesem hohen Differenzierungs- und Aktualitätsgrad ergeben sich durch Geographische Informationssysteme (GIS) für Kriminologie und Polizei neue Möglichkeiten der Kombination von Datensätzen für bestimmte räumliche Einheiten. So planen und praktizieren bereits bedeutende Organisationen wie EUROPOL, FRONTEX und BKA (Monroy 2013) die verstärkte Auswertung von raumbezogenen Daten durch *Data Mining*, indem sie Datenbestände aus sozialen Netzen hinzuziehen. GIS wird derweil nicht nur zur Analyse von Kriminalität eingesetzt, sondern unter dem Begriff *Predictive Policing* auch zur Vorhersage und Prävention von kriminellen Ereignissen.

### **Kritische Aspekte der Kartierung von Kriminalität**

In vielen Analysen, die sich mit der Rolle von Karten für die Wissensvermittlung beschäftigen, werden Karten als Festlegungen von Vereinfachungen verstanden. Kartierungen und die raumbezogene bzw. kommunale Kriminalprävention werden hier häufig als Verkürzung des komplexen sozialen Phänomens ‚Kriminalität‘ auf ihre lokalen Erscheinungsformen wahrgenommen (Glasze/Pütz/Rolfes 2005). Verräumlichung bedeutet aus dieser Sicht Verengung der Ursachenforschung und Reduzierung von kriminellem oder sozial unerwünschtem Verhalten auf seine geographisch darstellbaren Erscheinungsformen (z.B. hohe Gewichtung von Straßenkriminalität oder Belästigungen

gegenüber auf der Karte unsichtbarer Wirtschaftskriminalität). Diese Vereinfachungen gehen einher mit der Betonung bestimmter Aspekte, die in einen Zusammenhang gebracht werden (z.B. Armut als Kriminalitätsrisiko).

Die Kritik ist zudem häufig verbunden mit einer Auseinandersetzung über bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang der Schaffung ‚sicherer‘ Räume durch Überwachung oder Ausgrenzung (z.B. Videoüberwachung, ‚Gated Communities‘). Darüber hinaus werden oft wissenschaftstheoretische Probleme bei der Erstellung von Karten angemahnt, die zu ethischen Problemen führen können. Zum Beispiel ist der Gruppenfehlschluss (‚Ecological Fallacy‘) eine Quelle von Fehlinterpretationen, der dann entsteht, wenn man davon ausgeht, dass einzelne Angehörige einer Gruppe tatsächlich die durchschnittlichen Kennzeichen dieser Gruppe besitzen (Rengert/Lockwood 2009). Fehlinterpretationen in diesem Zusammenhang lassen sich für die Kriminalgeographie etwa an der Verwendung ihrer Daten durch das Geomarketing veranschaulichen. Im Geomarketing wird unter Zuhilfenahme von statistischem Material versucht, für bestimmte Wohngegenden Kreditwürdigkeit, Kaufkraft und Produktvorlieben zu ermitteln. Schneidet ein Bezirk in Bezug auf Einkommen oder Kriminalitätsbelastung schlecht ab, so kann das für den oder die einzelne Konsument\_in die Aufforderung zur Vorkasse beim Online-Einkauf oder die Verweigerung eines Kredits zur Folge haben, obwohl für diese Person die schlechten Durchschnittswerte nicht zutreffen.

Weitere Probleme der Veröffentlichung von Kriminalitätskarten liegen nicht so sehr in den Methoden der statistischen Auswertung als solcher, sondern in der Abstraktheit oder Schlichtheit ihrer bildlichen Darstellung. Sie lädt zu offenen Interpretationen ein; darüber hinaus bieten manche interaktive Karten Nutzerinnen und Nutzern die Möglichkeit an, eigene Erfahrungen bzw. Daten dort einzutragen. Die vereinfachten Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Kriminalitätskarten im Internet sind im Sinne einer Demokratisierung von Information (Open Data) zu begrüßen. Gerade diese Offenheit kann verbunden mit interaktiven Gestaltungsoptionen durch die Nutzerinnen und Nutzer jedoch einerseits zu Denunzierungen führen und andererseits (oft mangels Erläuterung zur richtigen Lesart der Daten) zu alarmistischen Überbewertungen der Kriminalitätsbelastung im eigenen Viertel.

### **Ortsbezogenes Sicherheitsverständnis**

Aus ethischer Perspektive muss trotz dieser oft berechtigten Kritik an einer raumbezogenen Präventionsarbeit und dem Einbezug von entsprechenden

Geographischen Informationssystemen nicht ‚das Kind mit dem Bad ausgeschüttet werden‘.

Eine raumbezogene Präventionsarbeit bietet trotzdem die Chance, insbesondere die sozialen Gegebenheiten vor Ort und die entsprechenden besseren Gestaltungsmaßnahmen in den Blick zu nehmen. Ein solches Vorgehen verspricht eine Erweiterung des Suchraums für Präventionsangebote im weitesten Sinne, indem hier einerseits die konkreten Bedingungskontexte für Unsicherheit im Fokus stehen und andererseits aber auch nach den Hintergründen für diese augenscheinlichen Unsicherheitsfaktoren gefragt werden kann. Angesichts etwa von Gentrifizierungsprozessen in Ballungsräumen kann die raumbezogene Kriminalprävention für ein Primat der Integration und Pluralität von Stadtvierteln als Räumen der Wechselwirkung zwischen Menschen und ihrer sozialökologischen Umgebungen stehen. Ansätze für ein räumlich-problemzentriertes Vorgehen finden sich auf praktischer Ebene beispielsweise im Stadtteilmanagement oder auch theoretisch unterlegt in Ansätzen, die die Bedeutung lebensweltlicher Umstände betonen. Hierzu gehören die Weiterentwicklungen der *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*, die den sozialen und ökologischen Kontext im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention berücksichtigen. Dabei geht es also um eine kontextsensible, differenzierende und explorative Betrachtung konkreter Orte, für die auch die Datenerhebungen einer ‚Smart City‘ hilfreich sein können – aber nicht im Vordergrund stehen dürfen.

### Prävention durch Daten

Im letzten Abschnitt wurden einige Probleme deutlich, die entstehen, wenn man die Stadt als komplexen sozialen, ökonomischen und technischen Raum durch Daten erfassen will. Das betrifft mehrere Ebenen: die Aussagekraft von Daten, ihre Quellen und Verfügbarkeit für Sicherheitsfragen und die Darstellung und Umsetzung von Ergebnissen.

Auf Ebene der Aussagekraft ist festzuhalten, dass sich Daten insbesondere dafür eignen, Häufigkeiten festzustellen. Aussagekräftig werden die Häufigkeiten in Bezug auf einen bestimmten Raum (z.B. ein Stadtviertel) oder einem bestimmten Zeitabschnitt (z.B. nachts) – oft auch beides. Hier wird also das häufige Auftreten eines Ereignisses als Indikator dafür gesehen, präventive Bestrebungen auf den derart auffälligen Raum oder Zeitabschnitt zu fokussieren: Eine häufig genutzte U-Bahn-Haltestelle gilt als kritische Infrastruktur, ein vielfrequenterer Platz wird besonders überwacht oder es wird eben

Polizei verstärkt dort eingesetzt, wo schon Verbrechen stattgefunden haben. Dies aber ist nicht ohne Probleme: Die Verteilung von Polizeistreifen nach Verbrechenshäufigkeit beruht zum Beispiel auf der impliziten Annahmen, dass sich Verbrechen in diesen Gebieten auch häufig wiederholen werden. Diese Annahme wirkt plausibel, sollte aber genau für den jeweiligen Kontext überprüft werden. Im Rahmen der ‚Smart City‘ sollen zudem immer mehr Daten bereitgestellt werden, um zum Beispiel wahrscheinliche Orte für Verbrechen genauer vorhersagen zu können. Diverse Daten über Bevölkerung, Einkommen, Arbeitslosenraten, Herkunft, Staatsbürgerschaft und andere werden dann als potentielle statistische Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit von Verbrechen verwendet.

Bezüglich der Aussagekraft von Daten wurde schon der Gruppenfehlschluss („Ecological Fallacy“) angesprochen, d.h. dass eine Beurteilung anhand statistischer Durchschnitte einzelnen Menschen, die zum Beispiel in einem Gebiet mit auffallenden statistischen Eigenschaften wohnen, nicht gerecht wird. Aber auch für die untersuchten Räume oder Zeitabschnitte – und nicht einzelne Menschen oder Ereignisse – suggerieren Daten häufig eine Objektivität, welche leicht am eigentlichen Ziel vorbeigeht. Wird beispielsweise das Durchschnittseinkommen oder das Durchschnittsalter eines bestimmten Quartiers in kausalen Bezug zu Kriminalität gesetzt, so ist dies noch keine verallgemeinerbare Erkenntnis über einzelne geschehene oder erwartete kriminelle Aktivitäten. Insbesondere inhomogene Viertel lassen sich damit nicht erfassen, und Polizeieinsätze lassen sich nicht dadurch begründen.

Hier geht es nicht nur darum, generell vorsichtig mit der Aussagekraft von Korrelationen zu sein. Sie muss dazu in einem entsprechend passend gewählten Raum (nicht zu groß, dass die Unterschiede verschwinden, aber auch nicht zu klein, dass sie nicht mehr sichtbar werden) und detailliert genug (also nicht nur Durchschnittswerte) betrachtet werden.

Dieses Problem taucht im Kontext der Einbeziehung von immer mehr Daten in der ‚Smart City‘ verstärkt auf. Ähnlich wie Karten sind datenbasierte Aussagen Vereinfachungen eines komplexen sozial-ökonomischen Kontexts. Diese können hilfreich sein, aber nur mit einem entsprechenden Verständnis für ihre Quellen und Zusammenhänge.

Bezüglich der *Quellen* ist zu fragen, mit welcher Legitimation immer mehr Daten zu Zwecken der Prävention erhoben und mobilisiert werden dürfen. Viele Datensammlungen in der ‚Smart City‘ in Bezug auf Verbrechen können zu präventiven

und repressiven Zwecken genutzt werden. Repressive Maßnahmen haben stärkere legitimatorische Kraft, weil sie zur Klärung eines tatsächlich stattgefundenen Verbrechens dienen. Deshalb gibt es auch entsprechende legale Kompetenzen, bis hin zur Beschlagnahmung von Datenträgern. Oft aber werden solche Überwachungsmaßnahmen dadurch legitimiert, dass sie zur Strafverfolgung dienen können und werden dann zur Gefahrenabwehr präventiv eingesetzt. Anders liegt das bei rein präventiven Anwendungen: Die genaue Erfassung von Vorgängen in der Stadt und ihre Auswertung hat oft auch ein großes Überwachungspotential. Beispielsweise kann eine umfassende Überwachung des Straßenverkehrs zu einer automatisierten, effizienten Verkehrslenkung führen, die Staus und Unfälle vermeidet. Gleichzeitig können damit aber auch Bewegungsprofile und dergleichen mehr angefertigt werden. In Zeiten, in denen Daten leicht gespeichert und in anderen Kontexten weiterverwertet werden können, sind auch solche sehr hypothetisch klingenden Möglichkeiten bei der Beurteilung von Systemen mit einzubeziehen.

Mit dem Fortschreiten des ‚Internets der Dinge‘ werden zudem immer mehr Daten, die in privaten Systemen anfallen, zu relevanten Quellen für präventive Zwecke. Die Verkehrsüberwachung könnte beispielsweise durch die Daten aus ‚Smart Cars‘ enorm verfeinert werden. Aber schon heute gibt es Ansätze basierend auf privaten Daten. Beispielsweise können mit den umfassenden Sensoren in Smartphones sehr kurzfristige Wetterwarnungen erstellt werden, die mit bisherigen Mitteln so nicht möglich waren (Mass 2012). Gleichzeitig handelt es sich bei den dabei verwendeten Daten, insbesondere dem jeweiligen Aufenthaltsort, um sehr sensible Daten, die umfassende Rückschlüsse auf die Aktivitäten der Personen zulassen (Andrienko et al. 2013). Geht es nun um Prävention, also Maßnahmen zur Verhinderung mehr oder minder wahrscheinlicher Ereignisse, ist dies nicht unbedingt eine Rechtfertigung für solche Eingriffe in die Privatsphäre. Werden solche Daten dagegen auf freiwilliger Basis erhoben, besteht die Gefahr, verzerrte Datenquellen zu bekommen. Beispielsweise wäre denkbar, dass sich vermehrt Menschen, die sich große Sorgen um ihre Sicherheit machen, bereit wären, ihre Daten zur Verfügung zu stellen. Das mag bei Wetterdaten keine große Rolle spielen. Insbesondere aber bei Apps, welche die Bürger\_innen auffordern, Auffälliges zu melden, kann die Gruppe von Menschen, die von solchen Angeboten angesprochen wird, durch ihre subjektive Wahrnehmung die erhobenen Daten verzerren.

Darin zeigt sich, dass eine zunehmende Datenverwertung nicht nur im Bereich der Privatheitsverletzungen Problempotentiale birgt. Daten sind immer abhängig von der Verfügbarkeit von Datenquellen und Sensoren. Wird die präventive Arbeit zunehmend

durch Daten bestimmt, wird damit alles unsichtbar, was nicht schon irgendwie in Daten vorliegt. Insbesondere die vermehrte Nutzung von Daten aus mobilen Endgeräten und dem ‚Internet der Dinge‘ läuft dann Gefahr, die Probleme der Menschen auszuschließen, deren Leben noch nicht oder viel weniger durch solche Technik strukturiert wird. Da es natürlich Zusammenhänge zwischen der Verfügbarkeit und Nutzung von Digitaltechnik und anderen sozialen Faktoren gibt, können damit bestehende soziale Ungleichheiten noch vertieft werden.

Kommen wir schließlich zur Darstellung und Umsetzung der Ergebnisse. In Bezug auf die Erstellung von Kriminalitätskarten wurde schon angesprochen, dass diese zugunsten der visuellen Erfassbarkeit eine Datenbasis vereinfachen. Solche Karten sind eine mögliche Darstellungsform von datenbasierten Ergebnissen. Aber auch andere Formen der Visualisierung basieren auf dieser Abwägung: Einerseits erhöht die Übersichtlichkeit die Nutzbarkeit und damit auch pragmatisch gesehen den Informationsgehalt der Daten. Andererseits gelten viele aus Daten abgeleiteten Aussagen nur bedingt, mit gewissen Wahrscheinlichkeiten. Diese Bedingtheit der Aussagen lässt sich aber oft nur schwer in Visualisierungen übertragen, welche damit eine größere Faktizität vermitteln können als die Daten tatsächlich haben. Insbesondere im Kontext von Big Data besteht das Versprechen, durch die effiziente Auswertung sehr großer und heterogener Datenmengen Zusammenhänge zu erkennen, die Menschen anders nicht zugänglich wären. Die hier angemeldeten Bedenken und Vorsichten, die bei der Nutzung der Daten anzuwenden wären, können also dann nicht mehr zum Tragen kommen, weil das Zustandekommen der Aussagen nicht mehr vollständig nachvollziehbar ist.

Das bedeutet, dass die automatisierte Auswertung von Daten nicht mehr lediglich Informationen bereitstellt, welche dann zur Entscheidung über präventive Maßnahmen genutzt werden. Immer stärker generieren solche Systeme – mehr oder weniger implizit – direkte Handlungsanweisungen (Leese 2016; Matzner im Ersch.). Systeme für predictive policing beispielsweise markieren dann Einsatzgebiete für Polizeistreifen. Diese können dann den Vorschlägen folgen oder auch nicht. Aber sie können nicht mehr entscheiden, ob das ein sinnvoller Vorschlag ist oder nicht. Auch wenn es sich also eigentlich nur um ein Informationssystem handelt, ‚entscheidet‘ dann letztendlich ein Algorithmus über die präventiven Maßnahmen oder deren Verteilung. Damit stellen sich komplexe Fragen der Verantwortung und Zurechenbarkeit von algorithmischen Systemen. Deren Ergebnisse kommen aus dem Zusammenspiel von Programmierung, Sensoren, Daten und den Nutzer\_innen auf komplexe Weise zustande (Introna 2016).

Wie eine Entscheidung genau gefallen ist, kann oft also nicht nachvollzogen werden, was es besonders schwer macht, Verantwortliche zu identifizieren. Algorithmische Systeme sind darüber hinaus von impliziten und expliziten Vorannahmen strukturiert, die dazu von den Menschen, welche die Vorschläge ausführen, falsch eingeschätzt werden (Matzner 2016).

All dies muss nicht gegen die Nutzung von Daten zur Prävention sprechen. Die Nutzung von Daten aber muss von einer Sensibilität für den sozialen und ökonomischen Kontext gesehen werden und mit entsprechender Vorsicht begleitet werden. Dann kann sie als wichtiges Element wohlinformierter Entscheidungen – statt im Vordergrund stehendes, determinierendes Moment – in die präventive Arbeit eingegliedert werden.

## Literatur

- Andrienko, Gennady/Gkoulalas-Divanis, Aris/Gruteser, Marco/Kopp, Christine/Liebeig, Thomas/Rechert, Klaus (2013): Report from Dagstuhl: The Liberation of Mobile Location Data and Its Implications for Privacy Research, in: ACM SIGMOBILE Mobile Computing and Communications Review, (17)2, 7-18.  
[http://www.winlab.rutgers.edu/~gruteser/papers/MC2R\\_Dagstuhl.pdf](http://www.winlab.rutgers.edu/~gruteser/papers/MC2R_Dagstuhl.pdf) (16.03.2016).
- boyd, danah/Crawford, Kate (2012): Critical Questions for Big Data. Provocations for a Cultural, Technological, and Scholarly Phenomenon, in: Information, Communication, & Society, (15)5, 662-79.  
<http://www.danah.org/papers/2012/BigData-ICS-Draft.pdf> (16.03.2016).
- Ferreira, Jorge/João, Paulo/Martins, José (2012): GIS for Crime Analysis – Geography for Predictive Models, in: The Electronic Journal Information Systems Evaluation, (15)1, 36-49.
- Fraunhofer FOKUS (2016): Öffentliche Sicherheit. <http://www.ict-smart-cities-center.com/smart-cities/sicherheit> (26.02.2016).
- Glasze, Georg/Pütz, Robert/Rolfes, Manfred (2005): Die Verräumlichung von (Un-)Sicherheit, Kriminalität und Sicherheitspolitiken – Herausforderungen einer Kritischen Kriminalgeographie, in: ebd. (Hrsg.): Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld: transcript.  
[http://www.geographie.nat.uni-erlangen.de/wp-content/uploads/ggl\\_publik\\_verraeumlvonunsicherheit\\_091209.pdf](http://www.geographie.nat.uni-erlangen.de/wp-content/uploads/ggl_publik_verraeumlvonunsicherheit_091209.pdf) (16.03.2016).
- Heesen, Jessica/Lorenz, Daniel F./Nagenborg, Michael/Wenzel, Bettina/Voss, Martin (2014): Blind Spots on Achilles' Heel. The limitations of vulnerability and resilience mapping in research, in: International Journal of Disaster Risk Science (IJDRS), (5)1, 74-85.
- Hollands, Robert G. (2008): Will the real smart city please stand up?, in: City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, (12)3. 303-320.
- Introna, Lucas D. (2016): Algorithms, Governance, and Governmentality: On Governing Academic Writing, in: Science Technology & Human Value, (41)1, 17-49.
- Kitchin, Rob (2014): The real-time city? Big data and smart urbanism, in: GeoJournal. (79)1. Dordrecht: Springer. 1-14.
- Leese, Matthias (2016): 'Seeing Futures' - Politics of Visuality and Affect, in: Amoore, Louise/Piotukh, Volha (Hrsg.): Algorithmic Life: Calculative Devices in the Age of Big Data. Milton Park/New York: Routledge. 143-158.
- Mass, Clifford (2012): Nowcasting: The Promise of New Technologies of Communication, Modeling, and Observation, in: Bulletin of the American Meteorological Society. (93)6. 797-809.
- Matzner, Tobias (im Ersch.): Beyond data as representation: the performativity of Big Data in surveillance, in: Surveillance and Society.
- Matzner, Tobias (2016): The model gap: cognitive systems in security applications and their ethical implications, in: AI & Society, (31)1. 95-102.
- Merrill, Whitney (2015): Predicting Crime in a Big Data World. CCC-TV.  
[https://media.ccc.de/v/32c3-7457-predicting\\_crime\\_in\\_a\\_big\\_data\\_world](https://media.ccc.de/v/32c3-7457-predicting_crime_in_a_big_data_world)  
 (16.01.2016).
- Monroy, Matthias (2013): „Big Data“ auch beim BKA. Telepolis. 27.09.2012.  
<http://www.heise.de/tp/artikel/37/37695/1.html> (13.3.2016).
- Paynich, Rebecca/Hill, Brian (2010): Fundamentals of Crime Mapping. Sudbury, MA: Jones & Bartlett.
- PredPol (2015): PredPol Goes Beyond Predictive Policing With the Introduction of Their Command Analytics Platform, in: PR Newswire.  
<http://www.prnewswire.com/news-releases/predpol-goes-beyond-predictive->

- [policing-with-the-introduction-of-their-command-analytics-platform-300164547.html](#) (06.03.2016).
- Rengert, George F./Lockwood, Brian (2009): Geographical Units of Analysis and the Analysis of Crime“, in: Weisburd, David/Bernasco, Wim/Bruinsma, Gerben J.N. (Hrsg.): Putting Crime in its Place. Units of Analysis in Geographic Criminology. New York: Springer, 109–122.
- Rötzer, Florian (2015): Smart Cities im Cyberwar. Frankfurt a.M.: Westend.
- Salim, Ayesha (2015): Predictive policing: Will the UK follow the US?, in: IDG Connect. <http://www.idgconnect.com/abstract/9796/predictive-policing-will-uk-follow-us> (06.03.2016).
- Schaffers, Hans/Komminos, Nicos/Pallot, Marc/Trousse, Brigitte/Nilsson, Michael/Oliveira, Alvaro (2011): Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation, in: Domingue, John et al. (Hrsg.): The Future Internet. Future Internet Assembly 2011: Achievements and Technological Promises. Berlin/Heidelberg: Springer. 431–446.
- Schulzki-Haddouti, Christiane (2014): Polizei will Straftaten mit Predictive Policing verhindern, in: golem.de. <http://www.golem.de/news/data-mining-polizei-will-straftaten-mit-predictive-policing-verhindern-1407-107638.html> (06.03.2016).

## 5. Ethik der Prävention

---

Regina Ammicht Quinn

Im Dezember 1952 bekam London keine Luft. Fünf Tage lang. Es war ungewöhnlich kalt, dazu windstill bei einer Inversionswetterlage, die die Kälte unter einer Decke aus warmer Luft festhielt. Sehr viel mehr Kohle und Öl als sonst wurden verbrannt. Der dicke Nebel vermischte sich mit Rauch und Abgasen, und aus *smoke* und *fog* wurde *smog*. Londoner, an Nebel gewöhnt, wurden von der Heftigkeit dieses Ereignisses überrascht: Die Sicht sank teilweise von einem Meter auf unter dreißig Zentimeter; der Verkehr kam zum Erliegen, die Straßen voller verlassener Autos; Straßenlaternen waren nutzlos und für Fußgänger eher gefährlich; Menschen ertranken in der Themse, weil sie den Fluss nicht sehen konnten, und Diebe und Einbrecher hatten freie Hand – es musste ihnen aber auch gelingen, ohne Probleme nach Hause zu finden.

Über 4 000 Menschen starben in diesen Tagen – durch Unfälle, aber auch durch den Smog selbst, der vor allem für Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Lungen- und Herzkrankheiten gefährlich war. Expert\_innen vermuten, dass etwa 12 000 Menschen an den Langzeitfolgen starben (Klein 2012, Timms 2012, Thorsheim 2006 ).

Dies sollte nie wieder geschehen. Zu den Maßnahmen, die sehr schnell beschlossen wurden, gehörte das Anbringen von Signalstreifen in Augenhöhe an Laternenmasten und die Ausstattung der Hafenzwischenwache mit Schwimmwesten. Vor allem wurde 1956 – nach erheblichen politischen Auseinandersetzungen – der *Clean Air Act* erlassen, der die Luftverschmutzung am Boden in London drastisch reduzierte. Teil davon war eine Hochschornsteinpolitik. Deren grenzüberschreitende Auswirkungen wurden sichtbar dort, wo in der Folge schwedische Seen und Wälder mit dem was ‚saurer Regen‘ genannt wird, belastet wurden (UNECE 1979; Dupuis 2004; Schmandt et al. 1988).

Präventives Handeln ist notwendig; es mag, wie die Schwimmwesten der Londoner Hafenzwischenwache, weitere positive Auswirkungen haben; und es mag Nebeneffekte haben, die gravierend, aber zu einer bestimmten Zeit kaum voraussehbar sind.

Prävention ist eines der Leitkonzepte einer Risikogesellschaft (Beck 1986) geworden. Prävention hat inzwischen das ganze menschliche Leben durchdrungen. Sie mag sich auf

Gesundheit, die Alterssicherung, das Sexualverhalten oder Bildung und Erziehung beziehen – oder auf den weiten Bereich von Sicherheit. Hier gibt es inzwischen eine Vielzahl von Institutionen und Angeboten aus dem politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Bereich, eine Vielzahl von Konzepten, die die Abwehr von nicht-erwünschten Ereignissen zum Ziel haben; es sind Ereignisse, von denen man annimmt, dass sie eintreten würden, wenn keine Handlungen ihnen zuvor kommen. Vor-Sehen und Vor-Sorge werden dabei elementar wichtig.

Menschen haben schon immer auf ihre Zukunft mit Planung reagiert, manchmal sogar mit weiser Voraussicht, mit *sapientia* oder *prudentia*.

Lange Zeit war die Eschatologie, die Lehre von den „letzten Dingen“, die übliche Form, über Zukunft nachzudenken. Im Christentum bezog sie sich sowohl auf die Frage, was nach dem individuellen Tod kommt, als auch auf die Frage, wie das Ende dieser Welt als Vollendung der gesamten Schöpfung aussehen könnte. Eschatologie konnte als Anleitung für gegenwärtiges Handeln verstanden werden oder als apokalyptische Vision dessen, was auf uns zukommt.

Deutlich wird dabei, dass sich zukunftsbezogenes Handeln ändert je nachdem, wie Menschen ihre Zukunft imaginieren: Eine Zukunft im Kontext von Vorsehung verlangt andere Voraussicht als eine Zukunft der zirkulären Wiederkehr oder eine Zukunft als Entscheidung zwischen paradiesischem Zustand und drohender Apokalypse.

Heute leben wir in einer Zeit extremer Beschleunigung, in der schon die Gegenwart schwer überschaubar ist. Mögliche Zukünfte wechseln sich in individuellen und gesellschaftlichen Vorstellungshorizonten ab und erscheinen als zunehmend bedrohlich. Das ‚einfach Abwarten‘ oder das „carpe diem“, mit dem der römische Dichter Horaz dazu aufforderte, nicht auf die Zukunft zu vertrauen, sondern das Jetzt zu genießen<sup>29</sup>, sind heute nur noch kleine Korrekture zu einem Mainstream, der Zukunft als gefährlich und gefährdet sieht und Handlungsbedarf anmeldet.

Es gilt, negative Zukünfte so weit wie möglich zu verhindern. Oder zumindest abzumildern. Dass es hier Beschränkungen gibt, steht diesem allgemeinen gesellschaftlichen Imperativ entgegen, kann aber auch die Anstrengungen verdoppeln.

---

<sup>29</sup> „Frage nicht (denn eine Antwort ist unmöglich), welches Ende die Götter mir, welches sie dir, Leukonoe, zgedacht haben, und versuche dich nicht an babylonischen Berechnungen! Wie viel besser ist es doch, was immer kommen wird, zu ertragen! Ganz gleich, ob Jupiter dir noch weitere Winter zugeteilt hat oder ob dieser jetzt, der gerade das Tyrrenische Meer an widrige Klippen branden lässt, dein letzter ist, sei nicht dumm, filtere den Wein und verzichte auf jede weiter reichende Hoffnung! Noch während wir hier reden, ist uns bereits die missgünstige Zeit entflohen: Genieße den Tag, und vertraue möglichst wenig auf den folgenden!“ (Horaz 23 v. Chr., übers. Zimmermann o.J.)

Es sind Beschränkungen der zur Verfügung stehenden Ressourcen, Beschränkungen der Sterblichkeit und Fehlbarkeit von Menschen und nicht zuletzt Beschränkungen des Wissens über Zukunft.

Gefahr und Risiko sind dabei unterschiedlich. Prävention beruht auf zwei Dingen: *Zum einen* auf der Möglichkeit und der Anstrengung, Gefahren in Risiken ‚umzuoperieren‘ (Fuchs 2008, 369): „Gefahren werden zu Risiken im Moment, in dem es durch Technik, Wissen, Können etc. möglich wird, die zukünftig auftretende Gefahr in der ihr vorausgegangenen Gegenwart zu vermeiden *ODER* nicht zu vermeiden“. (Fuchs 2008, 368) Exemplarisch ist hier Luhmanns berühmtes Regenschirm-Beispiel: „Wenn es Regenschirme gibt, kann man nicht mehr risikofrei leben. Die Gefahr, dass man durch Regen nass wird, wird zum Risiko, das man eingeht, wenn man den Regenschirm nicht mitnimmt.“ (Luhmann 1993, 328) *Zum anderen* braucht das Denken der Prävention zwei Zukünfte: eine wünschenswerte Zukunft, die eintritt, wenn ich bestimmte Dinge tue oder nicht tue und eine andere, nicht wünschenswerte Zukunft, die nicht eintritt, wenn ich bestimmte Dinge tue oder nicht tue. Damit braucht Prävention eine Art von Zukunft, in der Unsicherheit mit Gewissheit kombiniert wird. Das Ungewisse der Zukunft wird „ausstaffiert mit Sicherheiten“, und an diesen Sicherheiten können sich Entscheidungen und Kommunikationen orientieren. Ziel ist es, „dass Prävention bis hin zur Institutionalisierung und Systembildung trotz dämonisierter Zukunft *überzeugt*“ (Fuchs 2008, 366).

Für den Bereich der Sicherheit wird Prävention insbesondere dort wichtig, wo Risikofelder vermindert und Schutzfaktoren erhöht werden können – wo also Repression und Resilienz sich im präventiven Interesse verbinden. Und genau diese Denk- und Handlungsform der Prävention im Sicherheitskontext braucht eine spezifische ethische Reflexion.

Dies wird deutlich in der Geschichte des Präventionshandelns.

Die inzwischen berühmte „Cambridge-Somerville Youth Study“ wurde 1936 von dem Bostoner Arzt Richard Cabot entworfen. Seine These war, man könne Jugendkriminalität durch die frühzeitige Stabilisierung eines starken Ich-Ideals vermindern. (Powers/Witmer 1951)

Zwei Gruppen mit je 325 etwa 10-jährigen Jungen wurden gebildet, jede Gruppe mit derselben Anzahl von ‚Problemfällen‘. Eine Gruppe wurde in Ruhe gelassen, eine andere

Gruppe bekam intensive Beratung und Hilfe, auch in Form von anhaltenden Freundschaften zwischen erwachsenen Professionellen und den Heranwachsenden. Die Studie sollte 10 Jahre lang laufen, musste aber in vielen Fällen durch den Krieg abgekürzt oder verändert werden. Eine Folgestudie (McCord/McCord 1959) zeigte keine Unterschiede zwischen den beiden Gruppen im Hinblick auf Kriminalität. Nun hat diese Studie die Besonderheit, dass Joan McCord nach dreißig Jahren die damals jugendlichen Beteiligten erneut befragte. Obwohl viele der damaligen Teilnehmer sich gerne an die Freundlichkeit und Zuwendung der Professionellen erinnerten, war das Ergebnis der Studie anders als erwartet und erhofft. McCord hatte grobe Indikatoren für einen „undesirable outcome“, also ein unerwünschtes Lebens-Resultat, gesetzt: Kriminalität, Alkoholkrankheit, schwere psychische Erkrankungen oder Tod vor dem fünfunddreißigsten Lebensjahr. Die Gruppe, die betreut wurde, hatte einen höheren „undesirable outcome“ als die Gruppe ohne Betreuung und Begleitung (42% der betreuten Gruppe mit „unerwünschten Lebens-Resultaten“ im Vergleich zu 23% der Kontrollgruppe) (McCord 2007, 23). Hätte es keine Kontrollgruppe gegeben, so McCord, hätte die Studie durchaus positiv evaluiert werden können. (ebd., 29) Eine der möglichen Ursache dafür, dass Therapien schädigen können („Cures that Harm“; ebd, 42) ist für sie der „labeling effect“ (ebd, 27) – ein anhaltender Effekt aus Erfahrungen des Markiert- oder Gekennzeichnenseins.

Präventives Handeln also ist fragiles Handeln. Die Aktionen, die dem großen Londoner Nebel folgten, machten die erwünschte (Teil)Zukunft für London möglich: bessere Luft. Und sie machten es genauso möglich, dass ein anderes gravierendes Problem an einem anderen Ort der Welt kreierte wurde. Die Anstrengungen, die im Cambridge-Somerville Youth Project gemacht wurden, waren möglicherweise nicht sinnlos; der Nutzen aber, den man sich von ihnen versprach, stellte sich nicht ein. Und dies aber wurde nur sichtbar durch die Kontrollgruppe. Zugleich sind soziale Kontexte so komplex, dass nie alle Variablen erfasst werden können. Das harsche Urteil allerdings, dass die betreute Gruppe nach 30 Jahren schlechter in ihrem Leben stand als die nicht betreute Gruppe, steht im Raum, und mit ihm die Frage danach, ob Prävention schädlich sein kann.

Eine Ethik der Prävention reflektiert kritisch präventives Sicherheitshandeln. Eine solche Reflexion ist keine Absage an Prävention im Bereich der zivilen Sicherheit insgesamt (als Kriminalprävention und Gewaltprävention, als Schutz kritischer Infrastrukturen und als Katastrophenschutz). Prävention ist in vieler Hinsicht notwendig, immer wieder auch

(über)lebensnotwendig. Die Ethik untersucht die Denkstrukturen und Maßnahmen der Prävention und nimmt dabei nicht nur die Risiken, auf die Prävention reagiert, sondern auch die Risiken der Risikoprävention (Mensching 2005) kritisch in den Blick. Denn Günter Anders' Warnung gilt auch hier: „Wir werfen weiter als wir Kurzsichtigen sehen.“ (Anders 1956, 28)

Die vorausgehenden Texte bieten Hinweise darauf, was die Eckpunkte einer solchen Ethik der Prävention sein könnten:

Hier geht es darum, dem Sicherheitshandeln unterliegende Wertannahmen explizit zu machen; bei aller Problematik Freiheit, und Privatheit in die Sicherheitsdiskurse einzubeziehen; dort, wo Angst das Handeln leitet, innezuhalten und diese Handlungen doppelt zu überprüfen; Räume und kritische Zugänge zu Vertrauen und Verantwortung zu schaffen; und vor allem: Sicherheit nie absolut zu setzen (Ammicht Quinn, Kapitel 1). Es geht darum, Argumentationsformen, Akteure und Technologien zur Herstellung von Sicherheit in kritische Wertekontexte zu setzen (Leese, Kapitel 2); Sicherheit immer auch als Sicherheit demokratischer Rechte und Freiheiten zu verstehen (Heesen, Kapitel 3); dabei aber genauso (Bescherer, Kapitel 4c) die Demokratisierung der Prävention kritisch auf mögliche exkludierende Mechanismen und Strukturen hin zu überprüfen. Videoüberwachung zeigt sich in diesem Kontext als Beispiel einer Sicherheitstechnologie mit geringer präventiver Wirkung, aber erheblichen Nebenwirkungen (Matzner, Kapitel 4a); für Gewaltprävention im Fußball ist es möglich, auch jenseits eines großen Polizeiaufgebots sinnvolle Handlungsformen zu entwickeln (Krüger, Kapitel 4b); Gerechtigkeitsfragen, so komplex sie auch sind, müssen immer bei der Frage nach Sicherheit mitbedacht werden – auch und gerade in schwierigen Situationen wie dem Anstieg von Asylbewerber\_innen seit 2015 (Gabel, Kapitel 4d). Und schließlich ist eine Reflexion darüber nötig, welche Zukunft auf präventives Sicherheitshandeln zukommt und welche Chancen und Probleme datenbasierte Prävention haben kann (Baur-Ahrens, Heesen, Matzner, Kapitel 4e).

Was Ethik der Prävention anbietet, sind grundlegende strukturelle Überlegungen und „points to consider“ – Reflexionskriterien und Klugheitserwägungen, die für ein im moralischen Sinn ‚gutes‘ Sicherheitshandeln berücksichtigt werden müssen.

### Individuelle und strukturelle Aspekte einer Ethik der Prävention

Basis einer gelingenden Präventionsarbeit im Sicherheitsbereich ist eine **Berufsethik** für all diejenigen, die in ihren Professionen präventiv tätig sind. Das, was heute Berufs- oder Professionsethik heißt, war früher die ‚Ehre des Standes‘. Damit umfasst eine Berufsethik die Normen, Regeln, Kriterien, Werte, die für die angemessene Ausübung des Berufs nötig sind. Sie setzt berufliche Kompetenzen voraus, geht jedoch notwendig über sie hinaus und bezieht sich auf Einstellungen und Haltungen.

Das Vorhandensein einer solchen Berufsethik hat die Konsequenz, dass wir darauf vertrauen, dass etwa der Handwerker weiß, was er tut. Weiß er es allerdings nicht, gibt es Geschichten eines gebrochenen Vertrauens, die immer wieder für eine lebhafte, anekdotenreiche und zumindest in einem gewissen Abstand amüsante Abendunterhaltung gut sind. Geschichten des gebrochenen Vertrauens im Kontext des Sicherheitshandelns sind dies nicht – sie sind oft zu ernst.

Eine eindeutige Berufsethik für Prävention im Sicherheitsbereich zu formulieren, ist schwierig, weil hier eine Vielzahl von Professionen mit unterschiedlichen Perspektiven und Zugriffen tätig ist. Drei Punkte sind wichtig für alle:

Die (relative) **Machtposition**, in der sich die Akteure und Akteurinnen der Prävention befinden, ist konstant zu reflektieren und im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit für im moralischen Sinn gute Zwecke zu nutzen. Diese Machtpositionen sind unterschiedlich bei der Polizistin und dem Sozialarbeiter, bei den Städtischen Mitarbeiter\_innen und den Stadtplaner\_innen; sie sind aber vorhanden und das Bewusstsein davon muss mit moralischer Vorsicht in das Handeln integriert werden.

Die eigene Arbeit ist immer mit dem Anspruch auf **Gerechtigkeit** zu unterlegen. Dies ist eine hohe Forderung, denn immer wieder lässt sich ‚Gerechtigkeit‘ strukturell nicht einfach durchsetzen. Zugleich zeigen die Diskussionen um Gewalt gegen die Polizei auf der einen und um Gewalt oder Rassismus der Polizei auf der anderen Seite, dass hier Handlungsfelder immer neu unter Gerechtigkeitsaspekten strukturiert werden müssen.

Und schließlich gehört **Selbstsorge** zu einer Berufsethik präventiven Sicherheitshandelns. Nur durch ein gutes Maß an Selbstsorge kann vermieden werden, dass Stresssituationen sich in schädigendes Handeln entwickeln – für die betroffenen Professionellen und für die Menschen, mit denen sie konfrontiert ist.

Eine individuell fokussierte Berufsethik in stark strukturierten Kontexten aber ist nicht unabhängig zu denken von einer **Institutionenethik**.

Institutionen sind „normative Gefüge, die das soziale Leben auf Dauer stellen, dem Individuum Grenzen setzen und dem Miteinander Regelmäßigkeit und Sicherheit verleihen“ (Sutor 1997, 42). Sie sind unersetzlich, ersetzen aber nicht individuelle Moral. Sie können diese persönliche Moral unterstützen, Defizite kompensieren – oder auch sie erschweren oder verhindern. Die Art und Weise, wie eine Institution gestaltet und erneuert wird, hat weitreichende Folgen für individuelles Verhalten.

Damit verlangt eine Institutionenethik nach dem Aufbau gerechter Strukturen innerhalb einer Institution, die die ethische Urteilskraft und das moralische Verhalten stärkt und nicht erschwert oder verhindert. Dabei sind Unterschiede zwischen Theorie und Praxis, Unterschiede zwischen einer individuellen Professionsethik und einer allgemeinen Institutionenethik nicht per se schlecht. Sie erlauben situationsangepasstes Verhalten, das immer wieder erforderlich ist. Wenn aber diese Handlungsspielräume gegen die Intention der Institution und deren moralisches Selbstverständnis gerichtet sind, wenn etwa eine „Polizeiethik“ gegen eine „Polizistenethik“ (eine „Polizeikultur“ gegen eine „Polizistenkultur“; Behr 2008) steht, werden diese Unterschiede destruktiv: für die Institution, für deren Arbeit und für die Gesellschaft. Außerdemokratische Strömungen können nicht bekämpft werden, indem, manchmal pragmatisch, demokratische Rechte und Freiheiten außer Kraft gesetzt werden.

„Ethische“ Institutionen sind deutlich schwieriger zu lenken als nicht-ethische Institutionen, weil mit der Stärkung der Urteilskraft auch Widerspruch ins Haus kommt. Mittel- und langfristig aber sind „ethische“ Institutionen erfolgreicher als solche, die sich diesen Fragen verweigern.

### **Eine Ethik der Prävention: ‚Points to Consider‘ / Reflexionskriterien**

Neben der individuellen und strukturellen Ebene einer Ethik der Prävention sollen nun sieben konstitutive Felder benannt werden. Grundlage einer Ethik der präventiven Herstellung von Sicherheit ist der kategorische Imperativ der Achtung von Menschenwürde in jeder, wirklich jeder Situation. Darüber hinaus werden hier keine klaren Regeln oder einfachen Normen formuliert. Dafür ist jedes Sicherheitshandeln zu komplex, zeitlich, räumlich, institutionell und kulturell eingebunden. Statt klarer Regeln sollen hier Reflexionskriterien genannt werden, die bei Entscheidungen für Sicherheitshandlungen und Sicherheitsmaßnahmen eine Rolle spielen sollten.

### **Zukunftswissen**

„Wie kann man etwas messen, was sich nicht ereignet, wenn man nicht weiß, ob es sich nicht auch dann nicht ereignet hätte, wenn man nichts – oder etwas anderes – getan hätte?“ (Feldes 1995, 19) Fragen wie diese machen deutlich, dass die Messbarkeit von Maßnahmen und die Übersetzung in statistische Werte, die wiederum Maßnahmen rechtfertigen, problematisch sein kann. Hier ist eine kluge Selbstreflexion präventiver Handlungen gefordert.

### **Wünschenswerte Zukünfte**

Jedem Sprechen über wünschenswerte Zukünfte und jedem Handeln, um sie möglich zu machen, unterliegen normative Vorstellungen dessen, was ‚gut‘ und ‚schlecht‘ ist. Dies mag im Normalfall Alltagskonsens sein; es kann aber auch implizit vereinheitlichend, vereindeutigend oder intolerant sein, insbesondere dann, wenn partikulare Wünsche unreflektiert in gesellschaftliches Handeln übergeführt werden. Ein bestimmtes zukünftig erwünschtes Verhalten kann ein nicht schädigendes oder ein gewaltfreies Verhalten sein; es kann aber auch ein für andere angenehmes oder weniger angenehmes, ‚normales‘ oder weniger ‚normales‘ Verhalten sein. Wünschenswerte Zukünfte als Leitmotive präventiven Handelns müssen so ihre eigenen Wertvorstellungen überprüfen. Prävention darf nicht auf Normalisierung zielen.

### **Verantwortungszuschreibungen**

Dort, wo im präventiven Denken allgemeine Gefahren in individuelle Risiken „umoperiert“ werden, teilt dieses Denken die Problematik vieler Formen der Resilienz. Prävention kann als Umverteilung von Verantwortlichkeiten erscheinen, bei denen Menschen an ihrem Unglück einfach ‚selbst schuld‘ sind (etwa wenn sie abends allein unterwegs waren). Zielt Prävention auf ein neoliberales Risikomanagement, dann besteht die Gefahr, dass durch eine solche Form der Prävention genau das aufgelöst wird, was eigentlich präventiv wirkt: basale gesellschaftliche Solidarität.

### **Risiken der Risikoprävention**

Präventionsmaßnahmen können einfach unwirksam sein. Sie können aber auch schädlich sein und die Probleme, die sie beheben wollen, erst hervorrufen. Dies kann beispielsweise dann geschehen, wenn eine Präventionsmaßnahme auf der Kategorisierung von Menschen beruht, so dass die Kategorisierung selbst einen Schaden

anrichtet, den die wohlmeinende Präventionsarbeit nicht aufholen kann. Im Sicherheitsbereich kann Prävention Unsicherheiten auslösen, etwa dadurch, dass Orte durch Überwachung als ‚gefährliche Orte‘ markiert werden. Rechtsunsicherheit und potenzielle Menschenrechtsverletzungen entstehen durch datenbasiertes Sortieren von Menschen in Kategorien von ‚unauffällig‘ und ‚möglicherweise gefährlich‘. Es ist die professionelle und ethische Aufgabe der Risikoprävention, ihre eigenen Risiken abzuschätzen und zu vermindern.

### **Fairness und Gerechtigkeit**

Präventives Handeln erfordert Einschränkungen oder Anstrengungen zugunsten eines zukünftigen Guts oder zur Vermeidung eines zukünftigen Übels. Einschränkungen und Anstrengungen, die von einzelnen und einer Gesellschaft verlangt werden, bedürfen einer Rechtfertigung. ‚Fair‘ sind Präventionsmaßnahmen dann, wenn diejenigen, die eingeschränkt werden, auch von den Vorteilen der Prävention profitieren; ‚unfair‘ sind sie, wenn bestimmte Menschen eingeschränkt werden, damit andere davon profitieren. Gerecht sind Präventionsmaßnahmen im Sicherheitsbereich dann, wenn sie allen, die sie benötigen, zur Verfügung stehen, und nicht denen, die sie sich leisten können. Gerecht sind Präventionsmaßnahmen im Sicherheitsbereich dann, wenn sie Einschränkungen von Freiheit und Privatheit bei allen, die davon betroffen sind, reflektieren und minimieren. Und gerecht sind Präventionsmaßnahmen im Sicherheitsbereich dann, wenn nicht Menschen aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten oder anderen außermoralischen Kriterien in den Fokus des Verdachts geraten. Hier ist jede Präventionsarbeit verpflichtet, mögliche rassistische Tendenzen schnell zu erkennen und aktiv dagegen Stellung zu beziehen.

### **Geschlechtergerechtigkeit**

Sicherheitsdiskurse sind, häufig unsichtbar, von Geschlechterdiskursen durchzogen. Polizeien und private Sicherheitsdienstleister sind in ihren Kulturen in der Regel männlich geprägt. Täter werden als männlich imaginiert, Opfer als weiblich – und auch wenn dies statistisches Wissen ist, ist es noch kein Wissen über die Welt. Zugleich erscheinen Frauen nicht nur als Opfer, sondern immer wieder als sexualisierte Opfer, die von einheimischen Männern vor fremden Männern geschützt werden müssen. Damit ist der Schutz von Frauen etwas, das Männer unter sich aushandeln, während Frauen eine Pflicht zu Vorsicht und Zurückhaltung, manchmal auch eine Pflicht zur Angst zugeschrieben wird. Gute Präventionsarbeit im Sicherheitskontext nimmt die

Problematik dieser Diskurse auf, entwirrt das komplexe Gemisch aus patriarchalischen, sexistischen und fremdenfeindlichen Haltungen und distanziert sich von ihnen.

### **Nicht gegen, sondern für**

Präventionsmaßnahmen im Gesundheitsbereich werden oft in Kriegs- oder Kampfmetaphern formuliert: Kampf gegen Übergewicht, das Rauchen oder ungesundes Essverhalten. Diese Kriegs- oder Kampfmetaphern finden sich wenig überraschend auch bei der präventiven Herstellung von Sicherheit. Der ‚Kampf gegen Jugendkriminalität‘ wird möglicherweise nicht zu gewinnen sein. Dafür aber das Engagement *für* etwas: für ein gutes und erfülltes Leben dieser Jugendlichen. Ein solcher Perspektivwechsel zeigt auch, dass die Herstellung von Sicherheit immer mit einer Sicherung von Rechtssicherheit verbunden bleiben muss. Sonst besteht die Gefahr, dass das Gemeinwesen, das wir durch Sicherheitsmaßnahmen herstellen, am Ende nicht mehr das Gemeinwesen ist, das es ursprünglich zu sichern galt.

Luhmanns Regenschirm-Analogie ist nach wie vor aktuell:

„Wenn es Regenschirme gibt, kann man nicht mehr risikofrei leben: Die Gefahr, daß man durch Regen naß wird, wird zum Risiko, das man eingeht, wenn man den Regenschirm nicht mitnimmt.“

Auch wenn hier Menschen Entscheidungen und Handlungen aufgebürdet werden: Es ist gut, dass es Regenschirme gibt. Und es ist gut, dass Menschen und Institutionen sich engagieren, um ein gutes Maß an Sicherheit herzustellen. Aber im Risiko sieht Luhmann noch ein weiteres Regenschirm-Risiko:

„Aber wenn man ihn mitnimmt, läuft man das Risiko, ihn irgendwo liegenzulassen.“  
(Luhmann 1993, 328)

Am Ende hilft nur eines: Die Gelassenheit, die aus dem Wissen rührt, dass Sicherheit nie vollständig sein kann und nie absolut sein darf. Diese Gelassenheit geht einher mit einer moralischen Achtsamkeit darauf, dass nie einzelne Grundgüter und Grundwerte vollständig zugunsten anderer untergehen dürfen und dass gesellschaftliches und individuelles Handeln einer Logik der Angemessenheit folgt. Weder eine Totalisierung von Sicherheit noch eine Normalisierung durch Sicherheit entspricht einer solchen Logik der Angemessenheit. Der Streit um Werte in einer Gesellschaft muss damit in präventives Sicherheitshandeln hinein geholt werden. Nur dann haben Problemlösungen

- seien es technische, politische, ökonomische, soziale oder andere Lösungen - die Chance, nicht mittel- oder langfristig das zu beschädigen, was sie eigentlich schützen wollen: Menschen in ihrer Verletzlichkeit.

## Literatur

- Anders, Günter (1956): Die Antiquiertheit des Menschen, Bd. 1 : Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution. München: C. H. Beck.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in einer andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp.
- Behr, Rafael (2008): Die ethische Dimension staatlicher Gewaltausübung. Zum Verhältnis von Handlungsethik und Organisationskultur der Polizei. Hochschule der Polizei Hamburg.  
<http://www.hamburg.de/contentblob/2238604/data/ethische-dimension.pdf> (17.3.2016).
- Cabot, P. S. deQ. (1940): A Long-term Study of Children: The Cambridge-Somerville Youth Study, in: Child Development 11 (2).
- Dupuis, E. Melanie (Hrsg.) (2004), Smoke and Mirrors: The Politics and Culture of Air Pollution. New York: New York University Press.
- Fuchs, Peter (2008): Prävention. Zur Mythologie und Realität einer paradoxen Zuvorkommenheit, in: Saake, Irmhild / Vogel, Werner (Hrsg.): Moderne Mythen der Medizin. Studien zur organisierten Krankenbehandlung. Wiesbaden: Springer VS, S. 363-378.
- Feltes, Thomas (1995): Zur Einführung: Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit, in: ders. (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen: Felix-Verlag, S. 11-30.
- Horaz, Quintus Flaccus (um 23 v. Chr.): Carmina. Liber I, Carmen XI. Übersetzung von Hans Zimmermann. <http://12koerbe.de/pan/horatius.htm#I,11> (17.3.2016).
- Klein, Christopher (2012): The Killer Fog that Blanketed London, 60 years ago, in: History in the Headlines. <http://www.history.com/news/the-killer-fog-that-blanketed-london-60-years-ago> (17.3.2016).
- Luhmann, Niklas (1993): Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral, in: Bechmann, Gotthard (Hrsg.): Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 327-338.
- McCord, Joan / McCord, William (1959): A Follow-Up Report on the Cambridge-Somerville Youth Study, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 322, Prevention of Juvenile Delinquency, pp. 89-96  
<http://www.jstor.org/stable/1032706> (17.3.2016).
- McCord, Joan (2007): Crime and Family. Selected Essays of Joan McCord, hrsg. v. Geoffrey Sayre-McCord, with an introduction by David P. Farrington). Philadelphia: Temple University Press.
- Mensching, Anja (2005): Ist vorbeugen besser als heilen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46. [www.bpb.de/apuz/28696/ist-vorbeugen-besser-als-heilen?p=all](http://www.bpb.de/apuz/28696/ist-vorbeugen-besser-als-heilen?p=all) (17.3.2016).
- Powers, Edwin/Witmer, Helen (1951): The Cambridge-Somerville Youth Study. An Experiment in the Prevention of Delinquency. New York: Columbia University Press.
- Sayre-McMord, Geoffrey (Hrsg.)(2007): Crime and Family. Selected Essays of Joan McCord. Philadelphia: Temple University Press.
- Schmandt, Jürgen, Clarkson, Judith and Roderick, Hilliard (1988). Acid Rain and Friendly Neighbors: The Policy Dispute between Canada and the United States. Durham: Duke University Press.
- Sutor, Bernhard (1997): Kleine politische Ethik. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 341. Opladen: Leske und Budrich.
- Thorsheim, Peter (2006): Inventing Pollution: Coal, Smoke and Culture in Britain since 1800. Athens: Ohio University Press.

Timms, Claier (2012): Great Smog 60 years on: New laws needed to clean London's air. BBC News. <http://www.bbc.com/news/uk-england-london-20269309> (17.3.2016).  
UNECE (1979): Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (CLRTAP). <http://www.unece.org/env/lrtap/30anniversary.html> (17.3.2016).