

VON DER SICHERHEITS- ZUR RISIKOPOLITIK: EINE KONZEPTIONELLE ANALYSE FÜR DIE SCHWEIZ

von Beat Habegger

EINLEITUNG

Mit der Diagnose einer «Risikogesellschaft» hat der Soziologe Ulrich Beck vor mittlerweile zwanzig Jahren die Auseinandersetzungen um das Konzept des Risikos in der gesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Debatte neu angestossen.¹ Er stellte damals fest, dass die heute bestimmenden Formen des Arbeitens, Wirtschaftens und Konsumierens zu Risiken führen, die sich der politischen Steuerung zunehmend entziehen. Bis heute beschleunigt die rasante technologische Entwicklung die Diskussionen um die Konsequenzen des damit einhergehenden Wandels. Standen früher die real gewordenen Gefahren der Kernenergienutzung im Zentrum des öffentlichen Interesses, sind es heute Wissenschaftszweige wie die Gen- oder die Nanotechnologie, deren Auswirkungen meistens noch kaum abzuschätzen sind und deshalb neben grossen Versprechungen auch viele Ängste hervorrufen. Ihre Thematisierung im politischen Prozess und die ungewissen Möglichkeiten ihrer politischen Steuerung und Regulierung verdeutlichen, dass die «Risikogesellschaft» an Aktualität nichts eingebüsst hat.

Das Konzept des Risikos hat auch in die Sicherheitspolitik zunehmend Eingang gefunden, weil es die Lage des gegenwärtigen internationalen Systems besonders treffend beschreibt. Die sicherheitspolitische Herausforderung des Kalten Kriegs liess sich noch als Bedrohung cha-

* Für wertvolle Kritik bedanke ich mich herzlich bei Isabelle Abele-Wigert, Elgin Brunner, Myriam Dunn, Andreas Wenger und Dieter Wicki.

1 Beck, Ulrich. *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

rakterisieren. Eine solche zeichnet sich durch drei Eigenschaften aus:² Erstens existiert ein gegnerischer Akteur oder eine gegnerische Akteursgruppe; zweitens besteht eine feindliche Absicht, indem ein Angriff bevorsteht oder ein solcher vorbereitet wird; drittens verfügt der Gegner über das notwendige militärische Potenzial, um erheblichen Schaden herbeizuführen. Die politische Konstellation des Kalten Kriegs lässt sich damit recht präzise umschreiben: Die gegnerischen Staatenblöcke, angeführt von den USA und der Sowjetunion, waren eindeutig identifizierbar, ihre feindlichen Intentionen offensichtlich und das militärische Potenzial zur gegenseitigen physischen Schädigung augenscheinlich.

Diese relativ klare und bemerkenswert stabile Bedrohungslage hat sich nach 1989 verflüchtigt. Welches die gegnerischen Akteure sind, welche feindlichen Absichten sie hegen und über welches militärische Potenzial sie verfügen, ist in unserer Zeit häufig unklar. Die französische Verteidigungsministerin, Michèle Alliot-Marie, hat diesen Wandel des internationalen Systems und damit auch der Anforderungen, die an eine moderne Sicherheitspolitik gestellt werden, anschaulich beschrieben:³

Die Welt des Kalten Kriegs war einfach: Man wusste, wo der Feind war, und jeder konnte auf seine Macht zählen, ihn davon abzuhalten, sich auf gewagte Abenteuer einzulassen. Heute fehlt uns in gewisser Weise ein Gegner, der die Geopolitik der Erde strukturiert. Wir sind gezwungen, uns vor vielfältigen Bedrohungen zu schützen, ohne zu wissen, wo und wann diese konkret auftreten.

Die zunehmende Ungewissheit über Feind, Intention und Potenzial nährt das Gefühl wachsender Unsicherheit, das bei vielen Leuten Ängste her-

- 2 Daase, Christopher. Internationale Risikopolitik: Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel. In: Daase, Christophe/Feske, Susanne M./Peters, Ingo (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik: Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 9–35, hier S. 15; Wallander, Celeste A./Keohane, Robert O. Risk, Threat, and Security Institutions. In: Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A. (Hrsg.). *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, 1999, S. 21–47, hier S. 25; Zangl, Bernhard/Zürn, Michael. Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheit der OECD-Welt. In: Lippert, Ekkehart/Prüfert, Andreas/Wachtler, Günther (Hrsg.). *Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, S. 157–187, hier S. 160. Siehe auch Baldwin, David A. Thinking about Threats. In: *Journal of Conflict Resolution*, 15 (1971), Nr. 1, S. 71–78.
- 3 Alliot-Marie, Michèle. Sicherheit und Verteidigung für Europa: Moderne Risiken verlangen gemeinsame Anstrengungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Oktober 2005.

vorrufft. Angesichts der diffusen und schwierig zu bestimmenden Formen und Verläufe sicherheitspolitischer Herausforderungen erscheint es nicht mehr angemessen, von Bedrohungen zu sprechen.⁴ Viel treffender beschreibt heute das Konzept des Risikos die Transformation des internationalen Systems und postuliert zugleich die Ablösung der traditionellen Sicherheitspolitik durch eine den modernen Herausforderungen gerecht werdende Risikopolitik.⁵

Dieser Paradigmenwechsel ist in Politik und Wissenschaft aufgenommen worden. Mit Blick auf die sicherheitspolitische Praxis hat etwa der Nordatlantik-Pakt (Nato) in den neunziger Jahren wiederholt auf den Begriff des Risikos zur Analyse seines veränderten strategischen Umfelds zurückgegriffen. Ihr strategisches Umfeld beschrieb die Nato 1991 als eines, in dem «a single massive and global *threat* has given way to diverse and multi-directional *risks*».⁶ Im strategischen Konzept von 1999 ergänzte sie: «The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict».⁷ Vor dem Hintergrund der neuen globalen Unsicherheit sei die Nato deshalb, so der britische Politikwissenschaftler Christopher Coker, zu einer «Risikogemeinschaft» geworden.⁸ Auch die andere euro-atlantische Sicherheitsorganisation, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hat den Begriff des Risikos wiederholt verwendet, um die Multidimensionalität der gegenwärtigen Sicherheitsgefährdungen darzulegen und zugleich den grundlegenden Wandel des sicherheitspolitischen Umfelds zu unterstreichen. Sie schrieb etwa 1999 in ihrer «Charta für europäische Sicherheit»: «We have put Europe's old divisions behind us, but new risks and challenges have emerged».⁹

4 Wallande/Keohane, *Risk*, S. 22.

5 Vgl. Daase, *Risikopolitik*; Wallande/Keohane, *Risk*.

6 NATO Ministerial Communiqué. *The Alliance's New Strategic Concept*. 8. November 1991, para. 40. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm> (Hervorhebung nur hier).

7 NATO Ministerial Communiqué. *The Alliance's Strategic Concept*. 24 April 1999, para. 20 <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

8 Coker, Christopher. *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk (Adelphi Paper 345)*. Oxford: Oxford University Press, 2002, S. 71.

9 OSCE Istanbul Summit Document. *Charter for European Security*. November 1999, para. 2. http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf.

Die sicherheitspolitische Forschung hat die Entwicklung von der Bedrohungsabwehr zum Risikomanagement gleichfalls aufgegriffen. Dabei hat die Politikwissenschaft aber den Risikobegriff relativ häufig so verwendet, dass eine vertiefte Reflexion zu Charakteristika und materiellem Bedeutungsgehalt nicht zu erkennen ist. Allerdings haben einige Wissenschaftler die Konzeptionalisierung von Risiko für eine an die heutigen Verhältnisse angepasste sicherheitspolitische Analyse genutzt.¹⁰ Andere Autoren knüpfen zum Verständnis der veränderten sicherheitspolitischen Diskurse und Praktiken an das soziologische Konzept reflexiver Modernisierung an.¹¹ Mit Blick auf den wissenschaftlichen Diskurs im gesamten Feld der *Security Studies* sind der Risikobegriff und seine konzeptionelle Einhegung trotz ihrer offensichtlichen politisch-praktischen Relevanz aber bisher wenig erörtert worden. Deshalb machen die folgenden Ausführungen auch Anleihen in angrenzenden Forschungsgebieten, insbesondere der Risikosoziologie¹², ziehen Parallelen und versuchen Brücken zwischen sicherheitspolitischer Forschung und Praxis zu schlagen.

Offenbar vermag das Konzept des Risikos den Zustand des heutigen internationalen Systems angemessen zu charakterisieren. Aber was genau ist unter Risiko zu verstehen? Wie kann dieses Konzept zur Analyse sicherheitspolitischer Sachfragen genutzt werden? Und was bedeutet es für die Sicherheitspolitik – insbesondere mit Blick auf die Schweiz – wenn diese in Zukunft als Risikopolitik verstanden und konzipiert wird? Diese Fragen sollen nachfolgend geklärt werden. Der erste Teil dieses Aufsatzes beschäftigt sich mit den grundlegenden Eigenschaften des Konzepts Risiko. Dabei zeigt sich, dass zwar keine allgemein gültige

10 Daase, *Risikopolitik*; Wallande/Keohane, *risk*; Zangl/Zürn, *Sicherheit*.

11 Coker, *Globalisation*; Rasmussen, Mikkel Vedby. «It Sounds Like a Riddle»: Security Studies, the War on Terror and Risk. In: *Millennium: Journal of International Studies*, 33 (2004), Nr. 2, S. 381–395; Rasmussen, Mikkel Vedby. Reflexive Security: NATO and International Risk Society. In: *Millennium: Journal of International Studies*, 30 (2001), Nr. 2, S. 285–309; Spence, Keith. World Risk Society and War Against Terror. In: *Political Studies*, 53 (2005), Nr. 2, S. 284–302.

12 Etwa Banse, Gerhard/Bechmann, Gotthard. *Interdisziplinäre Risikoforschung: Eine Bibliographie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998; Renn, Ortwin. Three decades of risk research: accomplishments and new challenges. In: *Journal of Risk Research*, 1 (1998), Nr. 1, S. 49–71; Bonss, Wolfgang. *Vom Risiko: Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne*. Hamburg: Hamburger Edition, 1995.

Definition von Risiko existiert, sich jedoch einige Charakteristika isolieren lassen, die für das Konzept Risiko konstitutiv sind. Der zweite Teil nutzt das Konzept Risiko zur Analyse der heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Hier lässt sich folgern, dass diese tatsächlich als Risiken zu betrachten sind und deshalb das politische Handeln aus einer risikopolitischen Perspektive zu gestalten ist.

1 DAS KONZEPT RISIKO

1.1 WELCHE RISIKOPERSPEKTIVEN SIND ZU UNTERSCHIEDEN?

Risiko ist ein gedankliches Konstrukt, ein theoretisch zu begründendes Konzept. Für Konzepte existieren in der Regel konkurrierende Definitionen. Oft ist es höchstens näherungsweise möglich, einen gemeinsamen Sprachgebrauch und eine übereinstimmende Bedeutung zu erkennen.¹³ Zwar besteht gerade der wissenschaftliche Anspruch darin, über zentrale Konzepte und ihre Operationalisierung einen Grundkonsens herzustellen, der die Voraussetzung für intersubjektiv nachvollziehbare Forschungsergebnisse schafft. Die Forderung aber, dass die notwendigen und hinreichenden Eigenschaften eines Konzepts derart identifiziert und präzise definiert werden können, dass nachfolgend konkrete Phänomene als dem Konzept zugehörig oder als nicht zugehörig beurteilt werden können, ist bereits äusserst ambitioniert. Viele wissenschaftliche Konzepte vermögen diesen Anforderungen nicht zu genügen, da sie gerade an ihren definitorischen, beziehungsweise eben konzeptionellen, «Rändern» selten trennscharf, oft jedoch verschwommen sind. Eine solche definitorische «Offenheit» von Konzepten beurteilen manche – nicht ganz zu Unrecht – als problematisch, weil sie die sich daran anschließende Operationalisierung erschwert. Allerdings wäre es ebenso übertrieben, einem Konzept aus diesem Grund gleich die «Wissenschaftlichkeit» abzuspochen, da damit ein Idealbild zum Massstab genommen würde, das zu den realen Möglichkeiten von Wissenschaft allzu offensichtlich kontrastiert.

13 Siehe Davis, James W. *Terms of Inquiry: On the Theory and Practice of Political Science*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005, S. 4–6, ausführlicher S. 10–60; siehe auch Daase, *Risikopolitik*, S. 11.

Mit diesen Problemen hat das Konzept Risiko in besonderem Masse zu kämpfen. Die Risikoforschung ist mittlerweile zwar in einer Vielzahl von Wissenschaftsdisziplinen verankert und bildet teilweise sogar ein eigenständiges Forschungsfeld. Allerdings gibt es bis heute keinen geteilten analytischen Zugriff auf das Phänomen Risiko oder gar eine eigentliche Risikothorie.¹⁴ Ungeachtet der zahlreichen Versuche, das Phänomen Risiko zu ordnen,¹⁵ ist weiterhin umstritten, was unter Risiko zu verstehen und wie es konzeptionell zu fassen ist. Die Versicherungswirtschaft beispielsweise geht von einem probabilistischen Risikokonzept aus, in dem auf statistischer Basis die Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts bestimmt und in einen Geldbetrag (Prämie) übersetzt wird. Die Ingenieurwissenschaften versuchen, technisch induzierte Risiken als objektive Sachverhalte zu erforschen und die Ausfallwahrscheinlichkeit zu berechnen, um die Sicherheit von technischen Anlagen oder Systemen zu erhöhen. Soziologische oder kulturalanthropologische Studien betonen indessen, dass es gar keinen zu entdeckenden und zu erforschenden «objektiven» Sachverhalt Risiko gibt, sondern die Begrifflichkeit selber erst konstituiert, worüber gesprochen wird.¹⁶

In einer idealtypischen Form lässt sich das Verständnis von Risiko auf zwei fundamental unterschiedliche Perspektiven zurückführen, die sich in etliche Subvarianten aufgliedern und deren Grenzen sich in der Praxis oft verwischen.¹⁷

Die *erste Perspektive* versteht unter Risiko ein physisch gegebenes Attribut, das als objektive Tatsache erfasst, gemessen, erklärt, vorhergesagt

14 Bechmann, Gotthard. Einleitung: Risiko – ein neues Forschungsfeld? In: Bechmann, Gotthard (Hrsg.), *Risiko und Gesellschaft: Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. VII–XXIX, hier S. IX.

15 So unterscheiden beispielsweise Banse und Bechmann zwölf verschiedene disziplinäre Sichtweisen (Banse und Bechmann, *Risikoforschung*); Bechmann differenziert zwischen «formal-normativen», «psychologisch-kognitiven» und «kulturell-soziologischen» Ansätzen (Bechmann, *Einleitung*); Renn nennt technische, ökonomische, psychologische, soziologische und kulturelle Risikoperspektiven (Renn, Ortwin. *Concepts of Risk: A Classification*. In: Krimsky, Sheldon/Golding, Dominic (eds.), *Social Theories of Risk*. Westport: Praeger, 1992, S. 53–79).

16 Bachmann, Carine/Bachmann, Ruth/Cattacin, Sandro. *Risikoverwaltung: Lernen aus der eidgenössischen Politik im Umgang mit Gesundheitsrisiken*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2002, S. 7. Siehe auch Luhmann, Niklas. *Soziologie des Risikos*. Berlin: de Gruyter, 1991, S. 14.

17 In Anlehnung an Bradbury, Judith A. *The Policy Implications of Differing Concepts of Risk*. In: *Science, Technology, and Human Values*, 14 (1989), Nr. 4, S. 380–399.

und wissenschaftlich kontrolliert werden kann. Einem positivistischen (oder rationalistischen) Wissenschaftsverständnis verpflichtet, werden Risiken als «real» vorhanden angesehen, die unabhängig von subjektiven Wertvorstellungen, wissenschaftlichen Theorien oder individuellen Verständnissen über die soziale Welt existieren. Tendenziell sind dieser Perspektive das ökonomische Risikokonzept der Versicherungswirtschaft, das technische Risikokonzept der Ingenieurwissenschaft oder auch das bei individualpsychologischen Arbeiten zur Risikowahrnehmung anzutreffende psychometrische Risikokonzept zuzuordnen.

Eine *zweite Perspektive* sieht Risiko nicht als eine physische Eigenschaft, die unabhängig von den Menschen, die sie bewerten und die ihre Wirkungen erfahren, existiert, sondern als ein sozial konstruiertes Attribut, das stets auf subjektiven Einschätzungen beruht. Einem post-positivistischen (oder reflexiven) Wissenschaftsverständnis folgend, existiert aus dieser «subjektiven» Warte ein Risiko nur dann, wenn es von den Menschen als solches wahrgenommen wird. Die Prozesse der Risikoidentifikation und -bewertung können nicht wertfrei erfolgen, sondern sind geprägt durch eine von der Wissenschaft und den Individuen (mit-)konstruierten sozialen Welt. Tendenziell sind dieser zweiten Perspektive die soziologischen, kulturalanthropologischen und die meisten psychologischen Risikokonzeptionen zuzuordnen.

Erschwerend kommt bei einem Konzept wie demjenigen des Risikos hinzu, dass es nicht nur in der Wissenschaft verwendet wird, sondern auch in der Alltagssprache verankert ist.¹⁸ Seine Bedeutung kann dann natürlich nicht gewissermassen «autoritativ» festgelegt werden, sondern entsteht aus vielen unterschiedlichen, sich oft überschneidenden, zuweilen aber auch widersprechenden gedanklichen Bildern, die der Begriff des Risikos bei jedem Einzelnen hervorrufft. Diese Laienvorstellungen weichen nicht zuletzt häufig auch von der Bedeutungsgebung durch so genannte Risikoexperten ab, die sich – wie gesagt – untereinander jedoch ebenso wenig einig sind.

Andererseits eröffnet die «Verschwommenheit» und damit die Flexibilität eines Konzepts auch die Chance, trotz den unvermeidlich differierenden Vorstellungen bezüglich des materiellen Gehalts zumindest

18 Daase, *Risikopolitik*, S. 11; Renn, *Three decades*, S. 50.

als allgemein anerkannter diskursiver Anknüpfungspunkt zu dienen. Dies bedeutet, dass unter dem Begriff des Risikos zwar nicht alle genau dasselbe verstehen (müssen), dass aber durch die gegenseitige Anerkennung des Begriffs ein Anfang für entsprechende wissenschaftliche, gesellschaftliche oder politische Debatten gesetzt ist.

1.2 WODURCH ZEICHNEN SICH RISIKEN AUS?

Im Rahmen eines solchen Aufsatzes ist eine gewisse defnitorische Abgrenzung letztlich unumgänglich, selbst wenn auf die Suche nach einer allgemein gültigen Risikodefinition, die es wohl auch gar nicht gibt, verzichtet wird. Eine erste Trennlinie, auf die weiter unten näher eingegangen wird, ist die thematische Fokussierung auf die Sicherheitspolitik. Darüber hinaus sind auf einer konzeptionellen Ebene einige grundlegende Charakteristika des Risikokonzepts zu erkennen, die für dieses konstitutiv sind. Dabei handelt es sich um die Ungewissheit künftigen Geschehens, den Verlust an Erwartungssicherheit sowie die Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit von Risiken.

1.2.1 UNGEWISSEHEIT KÜNFTIGEN GESCHEHENS

Konstitutiv für alle Risikokonzepte ist die grundsätzliche Ungewissheit darüber, wie sich die Zukunft entwickelt.¹⁹ Voraussetzung dafür ist die Abkehr von einem zirkulären Zeitverständnis: Die Zukunft wird nicht mehr einfach als die Wiederholung der Vergangenheit angesehen, sondern gilt als grundsätzlich offen und damit gestaltbar.²⁰ Denn wenn sich die Geschichte bloss wiederholte und Ereignisse oder Vorgänge zum Vornherein bestimmbar wären, bestünde stets Sicherheit und der Begriff des Risikos wäre wahrlich nutzlos. Diese Vorstellung einer Entwicklung in der Zeit setzt komplementär eine Vorstellung des Einzelmenschen als handelndes Subjekt voraus. Dieser unterliegt nicht einfach den Lauen des Schicksals, sondern gestaltet eigenständig die eigenen Lebensumstände

19 Bachmann/Bachmann/Cattacin, *Risikoverwaltung*, S. 10; Renn, *Classification*, S. 56–58.

20 Bonss, Wolfgang. Die Rückkehr der Unsicherheit: Zur gesellschaftstheoretischen Bedeutung des Risikobegriffs. In: Banse, Gerhard (Hrsg.), *Risikoforschung zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität: Von der Illusion der Sicherheit zum Umgang mit Unsicherheit*. Berlin: Edition Sigma, 1996, S. 165–184, hier S. 175.

und seine Umwelt. Ohne Ungewissheit über die Zukunft verbunden mit selbstbestimmtem Handeln von Individuen gibt es kein Risiko.

Die Orientierung an einer offenen, ungewissen Zukunft führt zur Erkenntnis, dass die vorgefundene Wirklichkeit nicht die einzige mögliche ist, und sich zwischen dem, was ist, sein könnte und sein wird, ein Unterschied öffnet. Aus diesen Differenzen erwächst das für Risikobetrachtungen typische Denken in Wahrscheinlichkeiten.²¹ Nicht ohne Grund ist die bekannteste und am häufigsten verwendete Definition von Risiko diejenige des Produkts aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Ereignisses und seines Schadenausmasses. Diese Wahrscheinlichkeitsorientierung im Hinblick auf eine offene und ungewisse Zukunft eröffnet neue gedankliche Welten, weil sie «die lebensweltlich erfahrene, vorgängige Strukturiertheit und Komplexität [...] ausser Kraft setzt» und die Wirklichkeit «in einen abstrakten Raum von Möglichkeiten auflöst».²²

1.2.2 VERLUST AN ERWARTUNGSSICHERHEIT

Von zentraler Bedeutung für die Charakterisierung von Risiko ist die enge Verbindung zum Begriff der Sicherheit. Die Risikosoziologie hat diesen Zusammenhang häufig thematisiert und intensiv debattiert. So ist für Gotthard Bechmann Risiko der «Komplementärbegriff» zu Sicherheit, da «mit der Universalisierung des Risikobewusstseins» die «Sicherheitsthematik in der Gesellschaft relevant» wurde.²³ Niklas Luhmann präzisiert seinen Sicherheitsbegriff im Risikokontext, wenn er unter Sicherheit die Entstehung von Erwartungssicherheit versteht. Erst wenn die Welt nicht als immer auch anders möglich erscheint – wie es die oben skizzierte Wahrscheinlichkeitsorientierung impliziert –, sondern erwartbar stabil ist, wird soziales Handeln möglich. Daraus folgt, dass das Streben nach

21 Renn, *Three decades*, S. 50–51; Bonss, Wolfgang. Unsicherheit und Gesellschaft – Argumente für eine soziologische Risikoforschung. In: *Soziale Welt*, 42 (1991), Nr. 2, S. 258–277, hier S. 267; Markowitz, Jürgen. Kommunikation über Risiken: Eine Theorie-Skizze. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 16 (1990), Nr. 3, S. 385–420, hier S. 386–388.

22 Bonss, *Vom Risiko*, S. 97.

23 Bechmann, Gotthard. Risiko als Schlüsselkategorie der Gesellschaftstheorie. In: Bechmann, Gotthard (Hrsg.), *Risiko und Gesellschaft: Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 237–276, hier S. 242.

Sicherheit eine «anthropologische Konstante»²⁴ ist, weil – wie die sozialanthropologische Forschung deutlich gemacht hat – soziales Handeln stets die faktische oder fiktive Herstellung von Sicherheit voraussetzt und auf sie abzielt. Erwartungssicherheit bedeutet aber auch, dass es keine absoluten Sicherheiten gibt, sondern nur Sicherheitsfiktionen, die für «soziales Handeln notwendig und unverzichtbar sind und sich beispielsweise durch etablierte Normensysteme oder institutionalisierte soziale Interaktionsbeziehungen verfestigen können».²⁵ Schliesslich bezieht sich das Sicherheitsproblem «nicht länger auf deskriptiv unverrückbare und eindeutige, sondern auf normativ unterstellte soziale Gewissheiten».²⁶ Sicherheit ist damit kein objektiv feststellbarer Zustand, sondern beruht auf subjektiven und situationsabhängigen Einschätzungen.

1.2.3 HANDLUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSBEZOGENHEIT

Das Streben nach Sicherheit angesichts ungewisser künftiger Ereignisse führt zu einem weiteren charakteristischen Element von Risiko, der Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit. Die Zukunft ist – wie bereits gesagt – eben nicht vorbestimmt, sondern grundsätzlich offen und damit durch handelnde Subjekte beeinflussbar. Der Begriff des Risikos wäre sinnlos, wenn die einzelnen Menschen, bzw. die Gesellschaft als ihr Verbund, weder den potenziellen Schaden eines künftigen ungewissen Ereignisses noch die Wahrscheinlichkeit seines Eintretens beeinflussen könnten. In dem Fall handelte sich es nämlich nicht mehr um Risiko, sondern um blosses Schicksal.

Das Konzept Risiko ist somit stets an das «Handlungspotenzial der Gesellschaft»²⁷ gebunden. Risiken unterscheiden sich deshalb von Gefahren, denen die Eigenschaft fehlt, unter Bedingungen menschlichen Handelns zustande zu kommen, und die sich nicht dem Handeln bestimmter Akteure zurechnen lassen.²⁸ Gefahren existieren vielmehr unabhängig von Entscheidungen sozialer Akteure und sind – wie etwa die Gefahr eines Erdbebens anschaulich demonstriert – an sich vorhan-

24 Bonss, *Vom Risiko*, S. 88.

25 Bonss, *Vom Risiko*, S. 91–92.

26 Bonss, *Vom Risiko*, S. 90–91.

27 Bechmann, *Einleitung*, S. XXI.

28 Bonss, *Rückkehr der Unsicherheit*, S. 175.

den. Hans Saner meint, dass eine Gefahr «lauert und droht, ob man sie nun eingeht oder meidet».²⁹ Niklas Luhmann nimmt die Differenz zwischen Risiko und Gefahr gar zum Ausgangspunkt weit reichender theoretischer Überlegungen. Für ihn ist eine Gefahr «jede nicht allzu unwahrscheinliche negative Einwirkung auf den eigenen Lebenskreis», von einem «Risiko sollte man dagegen nur sprechen, wenn die Nachteile einer eigenen Entscheidung zugerechnet werden müssen. Das Risiko ist mithin, anders als die Gefahr, ein Aspekt von Entscheidungen, eine einzukalkulierende Folge der eigenen Entscheidung».³⁰

Der Aspekt des Entscheidens rückt damit ins Zentrum. Bei einem Risiko sind die Menschen in der Lage, einen kausalen Zusammenhang zwischen bestimmten Handlungen und ihren Folgen herzustellen. Konsequenzen werden nicht fatalistisch als vorbestimmt wahrgenommen, sondern sind beeinflussbar, indem entweder die initiiierenden Aktivitäten oder Ereignisse verändert oder die eintretenden Wirkungen gelindert werden können.³¹ Grundsätzlich ist Risiko deshalb nur in einem «zielorientierten System» möglich, wobei Risiken nicht nur aus bewusst gesetzten Zielen, sondern ebenso aus unbewusst vorausgesetzten Rahmenbedingungen hervorgehen können.³² Erst wenn eine Entscheidung mit bestimmten Zielen, Interessen oder Werthaltungen in Verbindung gebracht wird, entsteht ein Massstab, an dem Risiko gemessen werden kann.

29 Saner, Hans. **Formen des Risikos.** In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 16 (1990), Nr. 3, S. 283–296, hier S. 286.

30 Luhmann, Niklas. Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral. In: Bechmann, Gottfried (Hrsg.), *Risiko und Gesellschaft: Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 327–338, hier S. 327. Siehe zur Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit von Risiken aus der Unterscheidung von Risiko und Gefahr auch Bonss, *Vom Risiko*, S. 52–54.

31 Renn, *Three decades*, S. 51.

32 Haller, Matthias. Risiko-Management: Eckpunkte eines integrierten Konzepts. In: Jacob, Herbert (Hrsg.). *Risiko-Management (Schriften zur Unternehmensführung 33)*. Wiesbaden: Gabler, 1986, S. 7–43, hier S. 18.

1.3 IDENTIFIZIEREN, BEWERTEN UND BEWÄLTIGEN VON RISIKEN

Nach dieser Charakterisierung des Risikokonzepts fragt es sich nun, wie dieses zur Analyse konkreter politischer Sachfragen genutzt werden kann. Der in diesem Zusammenhang gebräuchliche Begriff ist derjenige der Risikoanalyse. Allerdings gibt es auch hierzu keinen Konsens, was darunter genau zu verstehen ist. Der Begriff wird unterschiedlich verwendet, wie die folgenden Beispiele aus Wissenschaft und Praxis illustrieren. So kann Risikoanalyse als ein Oberbegriff verstanden werden, der eine Kombination aus Risikobewertung (*risk assessment*) und Risikobewältigung (*risk management*) umfasst;³³ andere sehen die Risikoanalyse innerhalb des Risikoprozesses als denjenigen Teilaspekt, der sich mit dem (quantifizierenden) Eingrenzen und Darstellen von nicht bekannten Komponenten in Risikosituationen befasst;³⁴ weitere beschreiben als Risikoanalyse die möglichst wertfreie, systematische Erfassung und Beschreibung von Risiken in einem bestimmten System bezüglich Schadenausmass und Häufigkeit, die danach einer Wertfragen berücksichtigenden Risikobewertung zuzuführen ist;³⁵ schliesslich können die verschiedenen Aspekte von Risiko explizit in mehrere, zeitlich gestaffelte Prozessphasen unterteilt und in ihrer Gesamtheit als *Risk Governance*-Prozess umschrieben werden.³⁶

Da in Wissenschaft und Praxis offensichtlich kein Konsens besteht, wird an dieser Stelle der Begriff der Risikoanalyse explizit als Oberbegriff verstanden, der sich in mehrere Phasen eines ganzheitlichen Risikoprozesses aufgliedern lässt und die verschiedenen Aspekte im Umgang mit Risiken berücksichtigt. Konkret handelt es sich bei diesen Phasen,

33 Short, James F. Jr. The Social Fabric of Risk: Toward the Social Transformation of Risk Analysis. In: *American Sociological Review*, 49 (1984) Nr. 6, S. 711–725, hier S. 711.

34 Banse, Gerhard/Bechmann, Gotthard. Interdisziplinäre Risikoforschung – Von der Risikoanalyse zum Risikomanagement.» In: Allenspach, Marco (Hrsg.), *Integriertes Risikomanagement – Perspektiven einer chancenorientierten Unternehmensführung*. St. Gallen: Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen, 2001, S. 15–40, hier S. 24.

35 Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Katarisk – Katastrophen und Notlagen in der Schweiz: Eine Risikobeurteilung aus Sicht des Bevölkerungsschutzes*. Bern, 2003, S. 35.

36 International Council on Risk Governance. *Factsheet: Basic Concepts of Risk Characterization and Governance*. http://www.irgc.org/_cgidata/mhscms/_images/12395-3-1.pdf.

die in der Regel zeitlich gestaffelt ablaufen, um die Identifikation, die Bewertung und die Bewältigung von Risiken.³⁷

- Erstens muss ein Risiko, damit es als solches wahrgenommen wird, erkannt oder identifiziert werden. Ziel ist es, die Vielfalt von möglichen Themen, Problemen oder Aspekten zu erfassen, die auf kollektiver Ebene als Risiken – von verschiedenen Personen auf verschiedene Weise – wahrgenommen werden oder als solche wahrgenommen werden könnten. Zentrale Schritte hierzu sind etwa die Frühwarnung zur Suche nach entstehenden Risiken sowie das systematische und zielgerichtete Verfolgen der Entwicklung einmal erkannter Risiken.
- Zweitens sind die identifizierten Risiken dann zu evaluieren und zu bewerten, um ihren Charakter, ihr Verhalten und die möglichen Entwicklungen so abzuschätzen, dass die zuständigen Entscheidungsträger adäquate Massnahmen einleiten können. Es kann also etwa darum gehen, mögliche Schäden oder Verwundbarkeiten zu bewerten oder die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens zu schätzen. Weiter sind Überlegungen hinsichtlich möglicher Zielkonflikte sowie der Kosten-Nutzen-Verhältnisse zu treffen. Auch emotionale Komponenten, wie die individuelle Risikowahrnehmung oder die Logik gesellschaftlicher Risikokonstruktion, können relevant sein.
- Sind die Risiken identifiziert und bewertet, geht es drittens darum, sie zu vermeiden, zu reduzieren, zu transferieren oder zu kompensieren. In Anlehnung an die klassische Risikodefinition von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass ist zur Bewältigung von Risiken zwischen vorbeugenden und vorsorgenden Handlungsstrategien zu unterscheiden. Erstere verhindern, dass ein möglicher Schaden überhaupt eintritt, während letztere zum Ziel haben, einen eintretenden Schaden zu mildern.

Dieses Kapitel hat auf die Schwierigkeiten einer Konzeptionalisierung von Risiko hingewiesen, die Charakteristika des Risikobegriffs erläutert und den Prozess der Risikoanalyse skizziert. Im nächsten Kapitel geht es nun darum, diese Ergebnisse zur Entwicklung einer schweizerischen Risikopolitik zu nutzen.

37 Allerdings beansprucht diese Gliederung keinen Vorrang gegenüber alternativen Ansätzen zur Gruppierung von Risiken, sondern dient hier primär heuristischen Zwecken.

2 ECKPUNKTE EINER SCHWEIZERISCHEN RISIKOPOLITIK

In einem einflussreichen Artikel hat der amerikanische Politikwissenschaftler David A. Baldwin 1997 die Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Sicherheitskonzeptionen herausgearbeitet. Er reagierte damit auf die in der sicherheitspolitischen Forschung weitgehend fehlende Beschäftigung mit dem Begriff Sicherheit und dessen konzeptionellen Grundlagen.³⁸ Als Ausgangspunkt für seine Überlegungen wählte Baldwin die berühmte Aussage von Arnold Wolfers aus dem Jahr 1952, wonach Sicherheit «the absence of threats to acquired values» sei.³⁹ Weil er sich an der Mehrdeutigkeit des Ausdrucks «absence of threats» störte, hat Baldwin Wolfers Definition kurzerhand umformuliert und Sicherheit zur «low probability of damage to acquired values» gemacht.⁴⁰ Es ist augenfällig, dass diese Sicherheitsdefinition der klassischen Risikodefinition von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenausmass sehr nahe kommt. Sicherheit liesse sich dann als ein Zustand definieren, in dem ein «geringes Risiko» besteht, dass den erworbenen Werten – welcher (materiellen oder immateriellen) Art sie auch sein mögen – ein Schaden zugefügt wird. Damit wird erneut deutlich, dass zwischen Risiko und Sicherheit ein enger Zusammenhang besteht, «Sicherheitsthematiken und Risikothematiken aneinander reifen»⁴¹ und das Konzept Risiko zur Analyse und Gestaltung von Sicherheitspolitik von grossem Nutzen ist. Dieser zweite Teil des Aufsatzes skizziert einige Eckpunkte für eine Risikopolitik aus vornehmlich schweizerischer Perspektive. Er lehnt sich dafür an die drei Phasen der Risikoanalyse an: Zunächst sind die zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart zu identifizieren; dann ist zu untersuchen, inwiefern sie gemäss dem vorhin entwickelten Risikokzept tatsächlich als Risiken zu bewerten sind; und schliesslich sind risikopolitische Strategien zu ihrer Bewältigung aufzuzeigen.

38 Baldwin, David A. *The Concept of Security*. In: *Review of International Studies*, 23 (1997), Nr. 1, S. 5–26, hier S. 5.

39 Wolfers, Arnold. «National Security» as an Ambiguous Symbol. In: *Political Science Quarterly*, 67 (1952), Nr. 4, S. 481–502, hier S. 485.

40 Baldwin, *Concept of Security*, S. 13.

41 Luhmann, *Soziologie des Risikos*, S. 29

2.1 WELCHE SICHERHEITSPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN LASSEN SICH IDENTIFIZIEREN?

Eine auf die heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zugeschnittene Bedrohungsanalyse verlangt nach einer Klärung des relevanten Sicherheitsbegriffs.⁴² Schliesslich hat sich die inhaltliche Umschreibung dessen, was zur Sicherheitspolitik zählen soll, seit dem Ende des Kalten Kriegs stark verändert. Sicherheitspolitik ist nicht mehr mit einer sich überwiegend an militärischen Parametern orientierenden Konzeption von «nationaler Sicherheit» gleichzusetzen, sondern hat sich auf mehreren Dimensionen ausgeweitet.⁴³

2.1.1 ERWEITERUNG DES SICHERHEITSBEGRIFFS

Der Sicherheitsbegriff hat sich erstens inhaltlich erweitert (*broadening security*). In einem konventionellen Verständnis liegt der Akzent auf dem Einsatz militärischer Macht und im Vordergrund stehen Themen wie Sicherheitsdilemma, Abschreckung, Geostrategie oder die Einsatzdoktrin der Streitkräfte zur Sicherung der militärischen Verteidigungsfähigkeit. Mittlerweile hat sich die Sicherheitspolitik aber stark aus diesem traditionellen Fokus gelöst, indem neben den militärischen Bedrohungen auch wirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche, ökologische oder technologische Risiken als sicherheitspolitische Themen angesehen werden. Als Beispiele für Politikfelder, die heute (auch) als sicherheitspolitische Herausforderungen angesehen werden, sind etwa die Migrations- oder die Klimaschutzpolitik zu nennen. Bei vielen dieser «neuen Risiken» handelt es sich natürlich nicht um grundsätzlich neue Probleme; sie sind aber bisher nicht als sicherheitspolitische Anliegen betrachtet und behandelt worden.

Der Sicherheitsbegriff hat sich zweitens auch mit Blick auf die relevanten Analyseobjekte, gewissermassen die «Adressaten» der Sicherheitspolitik, erweitert (*deepening security*). Während sich im herkömmlichen Verständnis die Bedrohungen an den einzelnen Territorialstaat

42 Wicki, Dieter. Sicherheitspolitik ist unberechenbarer geworden. In: *ASMZ*, 2005, Nr. 11, S. 4–5, hier S. 4.

43 Siehe für diese in der Politikwissenschaft unter «*widening security*» laufende Debatte Manners, Ian. *European [security] Union: from existential threat to ontological security*. In: *COPRI Working Paper*, <http://www.ciaonet.org/frame/wpsfrm.html>, 2001, hier besonders S. 8–11.

gerichtet haben, ist dieser exklusive Fokus in einem durch Globalisierung und Internationalisierung charakterisierten internationalen System nicht mehr zwingend. Neben den Staaten sind immer mehr auch Regionen, Gesellschaften, Gruppen oder Individuen Bedrohungen ausgesetzt und werden damit zu Objekten der Sicherheitspolitik.⁴⁴ Illustrativ ist dabei etwa der Wandel der schweizerischen Sicherheitskonzeption, wie ein Vergleich der sicherheitspolitischen Berichte von 1990 und 2000 verdeutlicht. Während der «Bericht 90» sich noch in recht konventioneller Weise auf Gefährdungen des Staats bezieht, rückt der «Bericht 2000» den Fokus der Sicherheitspolitik wesentlich akzentuierter auf alle Formen von Gewalt, die «erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft» betreffen.⁴⁵ Eine ganzheitliche Sicherheitsbetrachtung hat überdies die immer dichtere Interdependenz zwischen äusserer und innerer Sicherheit, die sich gerade im offenen Kleinstaat Schweiz nicht mehr trennen lassen, zu berücksichtigen.⁴⁶

Die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs ist angesichts der veränderten Weltpolitik in vielerlei Hinsicht angezeigt. Allerdings sind gleichzeitig die normativen Implikationen dieser Tendenz zur «Versicherheitlichung» zu bedenken. Dazu gehört primär die Erkenntnis, dass der Begriff der Sicherheit immer noch stark mit Begriffen wie Staat und Verteidigung konnotiert ist. Daraus folgt einerseits, dass mittels der Konzipierung einer politischen Sachfrage als Sicherheitsproblem häufig eine Ausweitung der Staatstätigkeit angestrebt wird. Andererseits führt ein Verständnis als Sicherheitsproblem zu einer Anlehnung an eine Sprache, die sich an

44 Häufig wird diese weit gefasste Konzeption von Sicherheitspolitik unter dem Stichwort der «menschlichen Sicherheit» (*human security*) behandelt; für eine kritische Einordnung in den sicherheitspolitischen Gesamtkontext und weiterführende Literaturhinweise siehe anstelle vieler Paris, Roland. *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?* In: *International Security*, 26 (2001), Nr. 2, S. 87–102, und Krause, Keith. *Human Security: An Idea Whose Time Has Come*. In: *Sicherheit und Frieden*, 23 (2005), Nr. 1, S. 1–6.

45 Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als Bericht 2000, S. 10.

46 Wicki, *Sicherheitspolitik*, S. 5; siehe für eine Gesamtschau zum Bereich der inneren Sicherheit der Schweiz: Bundesamt für Polizei. *Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2005*. Mai 2006.

der Logik militärischer Verteidigung orientiert.⁴⁷ Beide Vorgänge geschehen oft implizit, sind aber gleichermassen unerwünscht. Zum einen ist die militärische Verteidigungslogik der Lösung vieler Probleme nicht angemessen; zum anderen ist die Lösung gerade gesellschaftlicher Probleme nicht primär Aufgabe des Staats. Es soll hier nicht einer allzu restriktiven analytischen Beschränkung auf militärische Bedrohungen staatlicher Sicherheit das Wort geredet werden. Allerdings gilt es in grundsätzlicher Hinsicht Themen wie Migration, HIV/AIDS oder Klimawandel aus der sicherheitspolitischen Debatte herauszulösen, um die Sicherheitspolitik auf ihre Kernbereiche zurückführen zu können. Zu diesen Kernbereichen gehören sämtliche Formen organisierter Gewalt, die sich direkt negativ auf die Sicherheit von Staaten auswirken. Ein gewisser Gegentrend zur immer stärkeren Ausweitung des Sicherheitskonzepts zeichnet sich in der wissenschaftlichen Debatte bereits ab, der das besondere Profil der Sicherheitspolitik als eigenständiges Politikfeld wieder akzentuierter hervortreten lässt.

2.1.2 GEGENWÄRTIGE SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Für die Identifikation sicherheitspolitischer Herausforderungen ist letztlich jedoch nicht wissenschaftliches Rasonnieren darüber, was zur Sicherheitspolitik zählen soll und was nicht, entscheidend. Vielmehr bestimmen die Wahrnehmung der Bürger⁴⁸ und die Prioritäten der politischen Entscheidungsträger, ob eine Sachfrage als eine sicherheitspolitische Herausforderung angesehen, als einem anderen Politikfeld zugehörig erkannt oder gar nicht erst als Problem wahrgenommen wird. Jenseits akademischer Debatten zeigt die Untersuchung der sicherheitspolitischen Praxis, dass die Frage nach den wesentlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart ein recht konsistentes Antwortmuster hervorbringt, wie die nachfolgenden Beispiele aus dem Umfeld der Nato, der EU und der Schweiz bezeugen.

47 Siehe etwa Elbe, Stefan. Should HIV/AIDS Be Securitized? *The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security*. In: *International Studies Quarterly*, 50 (2006), Nr. 1, S. 119–144, hier S. 127.

48 Siehe Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Würmli, Silvia/Tresch, Tibor Szvircsev. *Sicherheit 2005: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: ETH, 2005.

Die Nato hat 1999 klar gemacht, welche «komplexen neuen Risiken» den Frieden und die Stabilität im euro-atlantischen Raum gefährden können: «Oppression, ethnic conflict, economic distress, the collapse of political order, and the proliferation of weapons of mass destruction».⁴⁹ Michael Rühle, Leiter des Planungsreferats in der Politischen Abteilung der Nato, für den die zentralen Bedrohungen für die Sicherheit Europas «inzwischen globaler Natur» sind, nennt «Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, gescheiterte Staaten.»⁵⁰ Die Europäische Union hat in ihrer «Sicherheitsstrategie» von 2003 fünf zentrale Sicherheitsrisiken identifiziert, den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, gescheiterte Staaten und die organisierte Kriminalität.⁵¹ Schliesslich rückt die bereits zitierte französische Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie den Terrorismus in den Vordergrund, der in «wenigen Jahren einen einzigartigen Status erlangt» hat.⁵²

Die Schweiz hat im sicherheitspolitischen Bericht 2000 die Sicherheitspolitik als jenen Politikbereich beschrieben, der sich auf die «Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses» bezieht. Dadurch wurde der «Einbezug zusätzlicher Bedrohungen und Gefahren» möglich, die «nicht zwingend mit Machtpolitik zu tun haben».⁵³ Analog zum nahezu zeitgleich erschienenen strategischen Konzept der Nato analysiert der Bericht, dass sich die «konventionelle militärische Bedrohung drastisch verringert» hat und nennt als neue Risiken regionale Konflikte und lokale Bürgerkriege, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Terrorismus und die vielfältigen Quellen von Flüchtlingsströmen.⁵⁴ Vergleichbar dazu beschäftigen gemäss dem früheren Präsidenten der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats, Edi Engelberger, drei Bereiche «die Weltöffentlichkeit in erster Linie: der internationale Terrorismus, die weltweit organisierte Kriminalität/Geldwäscherei und die Proliferation von Massen-

49 NATO. *The Alliance's Strategic Concept 1999*, para. 3.

50 Rühle, Michael. Transatlantische Sicherheit zwischen Nato und EU. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. Oktober 2005.

51 Europäische Union. *Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. 12. Dezember 2003, S. 3–4. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

52 Alliot-Marie, *Sicherheit und Verteidigung*.

53 Bericht 2000, S. 10.

54 Bericht 2000, S. 11–12.

vernichtungswaffen.»⁵⁵ Für seine Nachfolgerin, Nationalrätin Barbara Haering, kreisen die sicherheitspolitischen Diskussionen um transnationale terroristische Kriminalität, die Risiken der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und den Zerfall von Staaten.⁵⁶ Schliesslich hat Verteidigungsminister Samuel Schmid vor kurzem dargelegt, dass die Schweiz vornehmlich von «Bedrohungen ,unterhalb der Kriegsschwelle', namentlich durch den Terrorismus» bedroht ist.⁵⁷

Insgesamt zeigt sich, dass der sich ausbreitende internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die organisierte Kriminalität sowie die Unterminierung des internationalen Staatensystems durch fragile Staatlichkeit die wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit darstellen. Alle vier Probleme sind gekennzeichnet durch Formen organisierter Gewalt, die sich direkt negativ auf Staaten auswirken und damit in den Kernbereich der Sicherheitspolitik fallen. Inwiefern sich diese Herausforderungen nun aber tatsächlich als Risiken charakterisieren lassen, gilt es im nachfolgenden Abschnitt zu untersuchen.

2.2 SIND DIESE HERAUSFORDERUNGEN ALS RISIKEN ZU BEWERTEN?

Im Anschluss an den ersten Teil dieses Aufsatzes stellt sich die Frage, inwiefern die identifizierten sicherheitspolitischen Herausforderungen sich auf die zentralen Eigenschaften des Konzepts Risiko – der Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit, der Ungewissheit künftigen Geschehens und dem Verlust an Erwartungssicherheit – zurückführen lassen.

Zunächst ist das Element der Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit aus dem Wirkungskreis der Politik grundsätzlich nicht wegzudenken. Menschliches Handeln und Gestalten ist grundlegend für alle Politik und trifft insofern unterschiedslos auf Risiken, Bedrohungen oder alle weiteren politisch zu bewältigenden Sachfragen zu. Falls ein Problem nicht in irgendeiner Form zu beeinflussen ist, gehört es nicht in den Bereich des Politischen, sondern ist als schicksalhafter Vorgang

55 Engelberger, Edi. Genügend Gesetze für die Nachrichtendienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 2005.

56 Haering, Barbara. Ab- und Umbau der Armee sind vordringlich. *Medienkonferenz der SP Schweiz*, 27. Mai 2005.

57 Schmid, Samuel. Die Schweizer Armee auf die realen Risiken ausrichten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Januar 2006.

allenfalls noch mit religiösem Glauben oder anderen Strategien des Transzendenten zu bewältigen.

Das Element der zunehmenden Ungewissheit hingegen ist fundamental für Risiken. Sobald sich die Dimensionen des traditionellen Bedrohungsdreiecks materiell nicht mehr eindeutig bestimmen lassen, wird das gewohnte Sicherheitskalkül vereitelt und aus klar umrissenen Bedrohungen entstehen diffuse Risiken. Die Ungewissheit angesichts diffuser Risiken ist im Verlust an Erwartungssicherheit begründet. Erwartungssicherheit lässt sich bekanntlich durch die Herausbildung von Normensystemen und die Institutionalisierung sozialer Interaktionen zunehmend verfestigen, was zur Zeit des Kalten Kriegs in hohem Masse der Fall war: Die Hauptprotagonisten USA und Sowjetunion haben über viele Jahre hinweg bestimmte Handlungs- und Verhaltensmuster eingeübt, indem sie beispielsweise eine ständige telefonische Verbindung einrichteten, sich zu Gesprächen trafen oder gar vertragliche Vereinbarungen (etwa durch Übereinkommen zur Rüstungsbegrenzung oder die gemeinsame Gründung der KSZE) schlossen. Diese sozialen Interaktionen schufen einen *modus vivendi*, der die zentrale Bedrohungsanalyse zwar nicht entschärfte, der wahrgenommenen Bedrohungssituation aber ein hohes Mass an Stabilität und Verlässlichkeit verlieh. Es ist augenfällig, dass den politischen Entscheidungsträgern bei den im vorherigen Abschnitt identifizierten sicherheitspolitischen Herausforderungen gerade diese Erwartungssicherheit abhanden gekommen ist.

Eindrücklich lässt sich dies am Beispiel des *Terrorismus* zeigen. Zunächst ist ein eigentlicher Akteur häufig gar nicht identifizierbar. Zwar ist die Existenz verschiedener terroristischer Gruppierungen durchaus bekannt, ihre Organisation, Führungsstruktur und Netzwerke bleiben jedoch meist im Dunkeln. Da laufend neue Gruppierungen und Zellen entstehen, die sich überdies häufig in entlegenen Gebieten organisieren und den Blick der Öffentlichkeit naturgemäss scheuen, bereitet es grosse Mühe, sich über die potenziellen gegnerischen Akteure einen realistischen Überblick zu verschaffen. Weiter hegen Terroristen zweifellos feindliche Absichten, die Gründe hingegen für ihre verbrecherischen Absichten sind oft unklar und in vielen Fällen derart diffus, dass friedliche Konfliktlösungsstrategien gar nicht erst initiiert werden können. Schliesslich verfügen terroristische Akteure über kein oder ein nur

sehr begrenztes militärisches Potenzial im klassischen Sinn. Vielmehr bedienen sie sich der Mittel «asymmetrischer Kriegsführung», indem sie verdeckt oder zivil operieren, bloss mit leichten Waffen ausgerüstet sind oder die Komplexität moderner (Informations-)Infrastruktur zu ihren Gunsten nutzen und dem Feind so erhebliche Schäden zufügen. Die tatsächlichen Schadenpotenziale dieser nicht klassisch-militärischen Gewalt, die sich in physischer wie auch psychischer Zerstörung niederschlägt, lassen sich folglich kaum ergründen oder gar errechnen.

Mit Blick auf eine zweite häufig genannte sicherheitspolitische Herausforderung, die *Proliferation von Massenvernichtungswaffen*, stellen sich ähnliche Probleme. Wer Materialien oder Technologien zur Herstellung beispielsweise atomarer Waffen geliefert hat, lässt sich zwar häufig nachweisen. Möglich wird dies allerdings oft erst bei der Identifizierung des Erwerbers, was im Äussersten bis zum faktischen Einsatz unklar bleiben dürfte. Die Gründe für die Weitergabe derart gefährlicher Güter bleiben meistens unklar und solange kein eigentliches Motiv zur Beschaffung von Waffen oder Technologie erkennbar ist, bleibt auch die Abschätzung der davon ausgehenden Gefahr spekulativ. Welche Potenziale vorhanden sind, lässt sich zwar erahnen, sofern eine ungefähre Vorstellung über die Arsenale besteht. Sobald die Proliferation jedoch von souveränen Staaten in Unterstützung des internationalen Terrorismus ausgeht, dürften auch diese Schätzungen rasch zur puren Spekulation verkommen.

Insgesamt zeigt sich, dass – im klassischen Sinn des Wortgebrauchs – weder von einer Bedrohung durch den Terrorismus, noch einer Bedrohung durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen gesprochen werden kann. Die zentralen Themen heutiger Sicherheitspolitik sind vielmehr Risiken, aus denen dann konkrete, d.h. direkte, intendierte und sichere Bedrohungen hervorgehen können.⁵⁸ Besonders anschaulich sind in diesem Zusammenhang auch die Sicherheitsrisiken, die von gescheiterten Staaten (*failed states*) ausgehen. Bei oberflächlicher Betrachtung stellen sie keine direkte Bedrohung im klassischen Sinn dar, sie bilden aber «die Grundlage für mögliche Bedrohungen Dritter» und erschweren oder verunmöglichen insofern «die Lösung von zentralen Sicher-

58 Daase, *Risikopolitik*, S. 15.

heitsproblemen». ⁵⁹ Wenn das «Problem schwacher, versagender oder gar gescheiterter Staatlichkeit von der internationalen Gemeinschaft» nicht konsequent angegangen wird, lassen sich viele der identifizierten Sicherheitsprobleme *a priori* gar nicht lösen.

Der Blick auf die drängendsten sicherheitspolitischen Themen unserer Zeit hat das Bild einer vielgestaltigen Risikolandschaft vermittelt. In ihrer Komplexität stellt sie die gesellschaftlichen Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft vor enorme Herausforderungen. Im folgenden Abschnitt werden deshalb die grundlegenden Handlungsoptionen zur Bewältigung von Risiken analytisch aufgeschlüsselt. Diese lassen sich in eine präventive und eine vorsorgende Risikopolitik unterteilen, die sich ihrerseits hinsichtlich des Ausmasses an Kooperation und den Formen des Mitteleinsatzes unterscheiden.

2.3 WELCHE STRATEGIEN DES RISIKOMANAGEMENTS GIBT ES?

In der Risikoanalyse, wie sie im zweiten Kapitel vorgestellt wurde, sind die Identifikation und die Bewertung von Risiken letztlich darauf ausgerichtet, den entscheidenden Schritt – die Bewältigung von Risiken – vorzubereiten. Dieses Risikomanagement, wie es häufig genannt wird, besteht in der Handhabung der Unbestimmtheit und bezweckt die Minimierung aller Risiken. ⁶⁰ Nachfolgend werden die Möglichkeiten eines solchen Risikomanagements primär aus der Perspektive staatlicher Akteure – vorab derjenigen der schweizerischen Behörden – beleuchtet. Allerdings gehen gerade diejenigen Risiken, die als die wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen identifiziert wurden, häufig von nicht-staatlichen Akteuren aus. Damit stellt sich ein grundlegendes Problem der Asymmetrie zwischen sich gegenüberstehenden Akteuren und den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln. Dieses kann an dieser Stelle jedoch ebenso wenig aufgelöst werden wie das zweite Symmetrieproblem, das bereits weiter oben angesprochen wurde – die zunehmende Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äusserer staatlicher Si-

59 Schneckener, Ulrich. Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2005, Nr. 28–29, S. 26–31, hier S. 27.

60 In Anlehnung an Banse/Bechmann, *Risikoforschung*, S. 22, und Banse/Bechmann, *Interdisziplinäre Risikoforschung*, S. 31.

cherheit. Anzufügen ist jedoch, dass die staatlichen Akteure neben den nachfolgend skizzierten Massnahmen, die sie eigenständig initiieren und umsetzen können, vermehrt Allianzen mit nicht-staatlichen Akteuren bilden sollten, um auf Akteurs- und Mittelebene eine symmetrische Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen.

2.3.1 RISIKOPOLITISCHE HANDLUNGSSTRATEGIEN

Staatliches Risikomanagement kann mit Blick auf die klassische Risikodefinition ein doppeltes Ziel verfolgen, das zwei Handlungsstrategien deutlich umreisst: einerseits geht es um die Vermeidung von Risiken im Sinne der Herabsetzung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines potenziellen Schadens; andererseits geht es um die Minderung von Risiken im Sinne der Herabsetzung des Schadensausmasses bei Schadeneintritt. Das Vorgehen der Entscheidungsträger orientiert sich in einer idealtypischen Betrachtung an diesen beiden grundlegenden Varianten: Im ersten Fall handelt es sich um präventives, ursachenorientiertes Vorgehen, das einen möglichen Schaden verhindern will; im zweiten Fall geht es um vorsorgendes, wirkungsorientiertes Handeln, das die Verwundbarkeit des Staats vermindern will.⁶¹ Diese beiden Strategien des Risikomanagements – die präventive und die vorsorgende Risikopolitik – verhalten sich komplementär zueinander. Es wäre höchst gefährlich, die Prävention zu Gunsten der Vorsorge – oder umgekehrt – zu vernachlässigen.

Beide Strategien werden mit einem unterschiedlichen Grad an Kooperation und verschiedenen Formen des Mitteleinsatzes angestrebt. Der *Grad an Kooperation* beschreibt, in welchem Mass ein Staat zur Bewältigung von erkannten Risiken auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten setzt. Die äusseren Pole des Pfades, der sich in der Realität selbstredend als Kontinuum präsentiert, sind die Autonomie und die (supranationale) Integration.

- Jeder Staat kann seine Interessen und (sicherheits-)politischen Ziele möglichst autonom, d.h. unabhängig von anderen Akteuren, verfolgen. Exemplarisch dafür ist etwa das unilaterale militärische Handeln der USA. Diese setzen als notwendig erachtete Massnahmen selbst dann

61 In Anlehnung an Daase, *Risikopolitik*, S. 18–21.

eigenständig um, wenn sie den Ansichten anderer Staaten oder internationaler Organisationen zuwiderlaufen. Autonomie kann aber auch bedeuten, sich von Konflikten möglichst fernzuhalten, nicht Partei zu ergreifen und so wenig als möglich mit anderen zusammenzuarbeiten. Eine solche Politik der «integralen Neutralität» hat die Schweiz im letzten Jahrhundert zeitweise zu führen versucht.

- Ein Staat kann seine Sicherheitsprobleme aber auch gemeinsam mit anderen Staaten lösen. Das Ausmass der Zusammenarbeit kann sehr unterschiedlich weit gehen. Der Kerngedanke besteht darin, dass die Staaten trotz der Anarchie im internationalen System sich nicht mehr bloss selber helfen (Selbsthilfesystem), sondern das Sicherheitsdilemma durch institutionalisierte Zusammenarbeit überwinden. Exemplarisch dafür ist die Gründung von internationalen Institutionen, die die sozialen Interaktionen zwischen den Staaten verstetigen, gemeinsame Problemdefinitionen und Lösungsansätze erarbeiten, die Herausbildung geteilter Normen begünstigen, Vertrauen schaffen und insgesamt die zum Abbau von Ungewissheit notwendige Erwartungssicherheit aufbauen.

Die *Mittel*, mit denen die beiden Strategien des Risikomanagements verfolgt werden können, lassen sich – ebenso idealtypisch – in friedliche und repressive Massnahmen unterteilen.⁶²

- Friedliche Mittel sind solche, die alle beteiligten Akteure – einschliesslich die von einer Massnahme direkt betroffenen – freiwillig eingehen. Dazu steht eine Vielzahl diplomatischer Instrumente zur Verfügung. Die Satzung der Vereinten Nationen beispielsweise erwähnt namentlich Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch und gerichtliche Entscheidung.⁶³
- Bei repressiven Massnahmen hingegen soll ein anderer Akteur zu einer Verhaltensänderung gezwungen werden. Angesprochen sind hier die politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Zwangsmassnahmen internationaler Politik, die von der Uno-Satzung in gewaltlose

62 Daase, *Risikopolitik*, S. 18.

63 Artikel 33 Absatz 1 Satzung der Vereinten Nationen

und gewaltsame Mittel unterteilt werden. Politisch geht es etwa um den Abbruch diplomatischer Beziehungen, wirtschaftlich ist an Sanktionen oder umfassende Wirtschaftsembargos zu denken, militärisch um direkte Gewaltanwendung durch die Streitkräfte.

Die grundlegenden Strategien des Risikomanagements – die präventive und die vorsorgende Risikopolitik – lassen sich mit einer Vielzahl unterschiedlicher Massnahmen verfolgen. Sie unterscheiden sich voneinander in ihrem Ausmass an Kooperation und gewähltem Mitteleinsatz, und da es sich um idealtypische Abgrenzungen handelt, treten sie in der Regel in einer Mischform auf. Nachfolgend sollen für die identifizierten sicherheitspolitischen Risiken aus Sicht der Schweiz einige Ansatzpunkte zu ihrer Eindämmung skizziert werden.

2.3.2 ANSATZPUNKTE EINER RISIKOPOLITIK IM SCHWEIZERISCHEN KONTEXT

Im schweizerischen Kontext lassen sich zahlreiche konkrete Massnahmen präventiver und vorsorgender Risikopolitik erkennen. Diese widerspiegeln natürlich stets die (realpolitischen) Möglichkeiten der Schweiz, die sich aufgrund ihrer politischen Kultur und Geschichte, den vorhandenen Ressourcen, der geopolitische Rolle oder den institutionellen Voraussetzungen von denjenigen anderer Staaten unterscheiden.

Eine präventive Risikopolitik will vermeiden, dass identifizierte Risiken zu tatsächlichen Schäden führen, indem durch ursachenorientiertes Handeln im Vorfeld ein grösserer Schaden in der Zukunft abgewendet wird. Folgende Beispiele für Ansatzpunkte einer wirksamen präventiven Risikopolitik lassen sich benennen:

- *Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:* Als klassischer Ansatzpunkt zur Vermeidung von Sicherheitsrisiken, die durch zerfallende Staatlichkeit – und ihren zahlreichen möglichen Folgewirkungen – ausgelöst werden, gilt die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in anderen Staaten und Weltregionen. Die Schweiz hat ihr Engagement im Bereich dieser «zivilen Friedensförderung» und der Präventivdiplomatie in den letzten Jahren stark aus-

gebaut. Der Bundesrat erkennt darin einen «wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit der Schweiz». ⁶⁴ Auf der Ebene des konkreten Einsatzes werden diplomatische und zivilgesellschaftliche Transformationsprozesse durch friedliche Mittel wie dem politischen Dialog oder der Vermittlung unterstützt.

- *Unterstützung marktwirtschaftlicher Transformation:* In eine ähnliche Richtung zielen Massnahmen zur Unterstützung von marktwirtschaftlichen Transformationsprozessen, um den Menschen zu ökonomischer Selbstbestimmung zu verhelfen. Ein aufschlussreiches Beispiel hierfür sind die Aktivitäten zum Uno-Jahr des Mikrokredits von 2005. Ziel ist es, durch den Zugang zu Finanzdienstleistungen für Kleinunternehmer in Entwicklungsländern die Basis für einen eigenständigen Ausstieg aus wirtschaftlicher Armut und Fremdbestimmung zu legen. Die Schweiz engagiert sich insbesondere im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten in diesem Bereich.
- *Entsendung friedensunterstützender Operationen:* Zu den vorbeugenden Massnahmen zur Sicherung der Stabilität in Krisenregionen zählen die friedensunterstützenden Operationen unter der Führung internationaler Organisationen, an denen sich die Schweiz bisher nur zurückhaltend beteiligt hat. Regionen mit hohem Konfliktpotenzial und labilen Staatsstrukturen, die einen idealen Nährboden für terroristische und kriminelle Umtriebe bieten, sollen durch das gezielte Zusammenwirken von zivilen und militärischen Mitteln stabilisiert werden. Durch den kombinierten Einsatz friedlicher und repressiver Massnahmen kann direkt vor Ort die Instabilität eingedämmt und damit Sicherheitsrisiken abgebaut werden.
- *Förderung einer nachhaltigen Abrüstungspolitik und Rüstungskontrolle:* Mit Blick auf das Risiko einer Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen erscheint eine gezielte Unterstützung der Abrüstungspolitik von zentraler Bedeutung. Hinsichtlich der Kontrolle von konventionellen und so genannten leichten Waffen (*small arms*) hat sich die Schweiz im Rahmen internationaler Initiativen für kon-

64 Bericht 2004 über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung, genehmigt vom Bundesrat am 18. Mai 2004, hier S. 2.

krete Abrüstungsschritte – besonders akzentuiert im Bereich der Anti-Personen-Minen – eingesetzt. Durch ihre Teilnahme an internationalen Exportkontrollregimen leistet sie ausserdem einen Beitrag zur Schaffung von mehr Transparenz bezüglich der rüstungspolitischen Absichten aller Staaten.⁶⁵

- *Beteiligung an Wirtschaftssanktionen*: Präventive Risikopolitik kann auch durch den Einsatz repressiver Mittel gekennzeichnet sein. Die Schweiz hat sich seit den neunziger Jahren den Wirtschaftssanktionen der Uno und später der EU angeschlossen, womit sich ihre Sanktionspolitik in hohem Mass durch internationale Kooperation auszeichnet. Dennoch hat die Schweiz offiziell stets darauf hingewiesen, dass ihr Handeln zwar «in Übereinstimmung mit den Forderungen der Uno-Charta» steht, zugleich aber von «eigenen Interessen bestimmt» ist.⁶⁶ Kritisch anzumerken ist hierbei, dass die Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen äusserst umstritten ist. Die Schweiz hat sich deshalb im Rahmen ihrer Uno-Politik für eine Verbesserung der Sanktionsregimes eingesetzt, um durch gezielte Sanktionen (*targeted sanctions*) die tatsächlich anvisierten Gruppen zu erreichen. Mit Blick auf die Sicherheitsrisiken lässt sich darin ein Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die der finanziellen Unterstützung des globalen Terrorismus dient, erkennen.

Diese fünf Ansatzpunkte sind auf dem Kontinuum von friedlichen zu repressiven Massnahmen an unterschiedlichen Punkten angesiedelt. Zweifelsohne gestaltet sich der Übergang fliegend und beide Handlungsformen sind je nach Aufgabenstellung und politischer Konstellation zielführend. Auffällig ist weiter, dass alle Ansatzpunkte durch Kooperation geprägt und nur in einem kooperativen Rahmen sinnvoll und denkbar sind. Darin widerspiegelt sich die Erkenntnis, dass eine kleine bzw. mittlere Macht wie die Schweiz mittels autonomen Handelns nichts erreichen kann. Wer gestaltende Politik betreiben will, kommt um internationale Abstimmung und Zusammenarbeit nicht herum, selbst wenn sich die beabsichtigten Wirkungen innerstaatlich entfalten sollen.

65 Bericht 2000, S. 54.

66 Bericht 2000, S. 13.

Der Abschied vom Alleingang, der spätestens mit dem Ende des Kalten Kriegs eingeläutet wurde, ist mittlerweile auch auf der Ebene der praktischen Politikmassnahmen vollzogen.

Nach der präventiven Risikopolitik sind nachfolgend Ansatzpunkte einer vorsorgenden Risikopolitik zu identifizieren. Eine solche trifft rechtzeitig Vorkehrungen, um beim Eintritt eines Schadens eine geringe Verwundbarkeit aufzuweisen und damit ein hohes Schadensausmass zu vermeiden. Als wirksame Ansatzpunkte lassen sich etwa die folgenden Massnahmen bezeichnen:

- *Bevölkerungsschutz*: Der Kernauftrag des Bevölkerungsschutzes besteht darin, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen im Krisenfall zu schützen und «Führung, Schutz, Rettung und Hilfe» bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zu bieten.⁶⁷ Die Umsetzung dieses Auftrags erfolgt durch die Koordination und die Zusammenarbeit innerhalb eines fünfgliedrigen Verbundsystems. Dieses besteht aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Der Einsatz dieser Organisationen, die primär in die kantonale Zuständigkeit fällt, wird bei längeren Einsätzen durch ein gemeinsames Führungsorgan koordiniert. Das Aufgabenspektrum der beteiligten Organisationen weist auf eine breite Palette an repressiven und friedlichen Massnahmen hin, die durch ihre sinnvolle Mischung optimale Wirkungen entfalten können.
- *Polizei*: Die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols liegt primär bei der Polizei. Zur wirksamen Erfüllung der polizeilichen Aufgabe im Katastrophenfall existieren verschiedene Formen der Koordination und Zusammenarbeit. Dazu gehört erstens die Kooperation zwischen Polizei und Armee, auf die der nachfolgende Punkt unter dem Stichwort der subsidiären Armeeeinsätze näher eingeht. Zweitens ist die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Polizeieinheiten zu nennen, die sich bei grösseren Ereignissen gegenseitig unterstützen und bis auf wenige Ausnahmen alle einem Polizeikonkordat angehören. Drittens benötigen die Kantone zur Bewältigung von besonderen

67 Bundesamt für Bevölkerungsschutz, *Katarisk*, S. 1–2.

Herausforderungen oder Krisen sowie zur Sicherung ihrer grenznahen Räume die Zusammenarbeit mit den Polizeikorps angrenzender Staaten. Zu diesem Zweck hat die Schweiz mit allen Anrainerstaaten einen Staatsvertrag abgeschlossen und auch mit dem europäischen Polizeiamt Europol ein Kooperationsabkommen unterzeichnet.

- *Subsidiäre Einsätze der Armee:* Die Kooperation von Polizei und Armee ist im Krisenfall für die Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols unerlässlich. Welche negativen Folgen die ungenügende Wahrnehmung dieser Aufgabe haben kann, lässt sich illustrativ am Beispiel der Überflutung der Stadt New Orleans im Sommer 2005 zeigen. Damals wurden die bereits enormen Schäden der Naturkatastrophe noch verschärft, weil es nicht bloss an Rettungskräften zur raschen Bergung der eingeschlossenen Bevölkerung fehlte, sondern auch keine Sicherheitskräfte zur Verhinderung von Plünderungen vorhanden waren. In der Schweiz können in solchen Fällen die zivilen Einsatzkräfte gezielt durch Armeeeinheiten ergänzt werden. Verteidigungsminister Samuel Schmid hat kürzlich darauf hingewiesen, dass «die Armee in erster Linie fähig sein muss, Sicherungseinsätze zu leisten, das heisst: schützen, bewachen und überwachen».⁶⁸ Ihr kommt somit heute die wichtige Aufgabe zu, den für die Wahrung der inneren Sicherheit erforderlichen «subsidiären Kräftebedarf abzudecken». Zur Bewältigung existenzieller Gefahren und existenzbedrohender Krisen kann auf den Einsatz der Armee, der nötigenfalls auch repressive Mittel einschliesst, nicht verzichtet werden.
- *Schutz kritischer Infrastrukturen:* Viele Infrastrukturen haben in unserer eng vernetzten Gesellschaft und Wirtschaft eine so hohe Bedeutung erlangt, dass ihr Ausfall oder gar eine Störung zu Versorgungsengpässen oder anderen dramatischen Folgen führen kann. Der Schutz solcher kritischen Infrastrukturen – etwa der Kommunikations- und Informationsinfrastrukturen, des Transport- und Gesundheitswesens oder der öffentlichen Sicherheitsdienste – gehört heute zu den zentralen sicherheitspolitischen Aufgaben. Neben der Prävention mit dem Ziel einen möglichst umfassenden Schutz zu gewährleisten, gilt es

68 Schmid, *Armee*.

Vorkehrungen für den Krisenfall zu treffen, indem Notfallstrategien für den Ausfall von Infrastrukturen in kritischen Wirtschaftsbereichen erarbeitet werden.⁶⁹ In der Schweiz sind zahlreiche Verwaltungseinheiten mit dieser Aufgabe befasst, unter anderem etwa das Informatikstrategieorgan des Bundes, das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung oder verschiedene Stellen der Armee. Da sich viele dieser kritischen Infrastrukturen in privaten Händen befinden, kommt überdies der Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft eine zentrale Bedeutung zu.

Mit diesen Ansatzpunkten für eine präventive und eine vorsorgende Risikopolitik sind einige, wenn auch längst nicht alle Massnahmen zur Eindämmung der identifizierten sicherheitspolitischen Risiken benannt. Die gedankliche Aufschlüsselung in die beiden Handlungsstrategien führt zu einer ganzheitlichen Betrachtung, die eine einseitige Auswahl und Gewichtung von zu behandelnden Risiken und einzusetzenden Mitteln vermeidet. Gerade bei der Wahl des Ausmasses an Kooperation und dem zu bestimmenden Einsatz an friedlichen und repressiven Mitteln gibt es keine «richtige» Position; vielmehr ist diese je nach konkreter Problemstellung festzulegen. Zielführend ist manchmal eine vertiefte internationale Zusammenarbeit, zuweilen schaut man besser für sich selbst; wohl öfter ist der Einsatz friedlicher Mittel zu empfehlen, gelegentlich bedarf es aber auch der Zwangsmassnahmen.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das internationale System hat einen grundlegenden Wandel durchlaufen. Eine relativ klare und bemerkenswert stabile Bedrohungslage ist einer äusserst vielgestaltigen und rasch sich wandelnden Risikolandschaft gewichen. Diese hat die Anforderungen an die Sicherheitspolitik grundlegend verändert. Der Gedanke, dass der Begriff des Risikos die Herausforderungen der gegenwärtigen Sicherheitslage treffend einzufangen

69 Abele-Wigert, Isabelle. Der Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen in der Schweiz: Eine Analyse von Akteuren und Herausforderungen. In: Wenger, Andreas (Hrsg.), *Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2005, S. 97–121.

vermag, ist in die strategische Ausrichtung internationaler Institutionen und die Rhetorik politischer Entscheidungsträger eingegangen.

Auch ohne dass ein Konsens zum Begriff und zum Konzept des Risikos existiert, lassen sich einige grundlegende Eigenschaften erkennen, die verdeutlichen, dass die Charakterisierung der heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen als Risiken mehr ist als eine modische Metapher. In der Tat weisen viele zentrale sicherheitspolitische Probleme Eigenschaften auf, die sich mithilfe des Risikokonzepts treffend einfangen lassen. Am augenfälligsten wird diese Einschätzung mit Blick auf das für Risiko konstitutive Merkmal des Verlusts an Erwartungssicherheit. Gerade dies ist für viele der identifizierten sicherheitspolitischen Herausforderungen auf globaler, regionaler und staatlicher Ebene – Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, gescheiterte Staatlichkeit – besonders kennzeichnend.

Risiko ist insofern ein taugliches Konzept zur Analyse heutiger Sicherheitspolitik. Die für Risiken typische Ungewissheit nährt das Gefühl einer zunehmenden Unsicherheit, die heute in weiten Teilen der Bevölkerung vorhanden ist. Die Welt wird als gefährlicher, bedrohlicher, riskanter wahrgenommen. Allerdings ist der Begriff der Sicherheitspolitik bei vielen politischen Analysten und Entscheidungsträgern weiterhin stark an die Aufgabe der Bedrohungsabwehr gekoppelt, die sich primär am Einsatz militärischer Mittel orientiert. Um die Abkehr von dieser Ausrichtung auch begrifflich zu verdeutlichen, müsste politisches Handeln, das auf die tatsächlichen Herausforderungen der heutigen Zeit reagiert, vielmehr als Risikopolitik bezeichnet werden.

Das letzte Kapitel hat die Umriss einer präventiven und vorsorgenden Risikopolitik knapp skizziert. Es geht dabei nicht primär um eine inhaltliche Neuausrichtung bezüglich der zu behandelnden Themen oder Sachfragen; schliesslich sind die Probleme schlicht vorhanden und richten sich nicht danach, mit welchen Begriffen und Konzepten politischer Planung sie bewältigt werden. Vielmehr soll die gedankliche Orientierung am Risikokonzept dazu veranlassen, die grundlegenden Strategien politischen Handelns neu auszurichten. Einerseits gilt es in ursachenorientierter Perspektive die Eintrittswahrscheinlichkeit von potenziellen Schäden herabzusetzen, also Risiken möglichst zu vermeiden; andererseits ist aus wirkungsorientierter Sicht das Schadenausmass bei

einem möglichen Schadeneintritt herabzusetzen, also Risiken zu vermindern. Die Fragen nach dem richtigen Ausmass an internationaler Kooperation und dem geeigneten Mitteleinsatz sind nicht apodiktisch, sondern je nach konkreter Sachfrage im Einzelfall zu beantworten. Diese einfache analytische Strukturierung politischen Handelns eröffnet damit einen neuen gedanklichen Wegweiser, der über die traditionellen, zuweilen ideologisch geprägten Muster sicherheitspolitischen Denkens hinausweist.