

Herfried Münkler

## **Eine neue Qualität von Risiken**

Zukunftsforum öffentliche Sicherheit – 13.12.08

### 1. Risiko und Gefahr: das klassische Arrangement

Risiko ist ein Begriff, der sich in Europa seit dem 14. Jahrhundert verbreitet hat und der für ein neues Konzept im Umgang mit Gefahren und Bedrohungen steht. Im Kern geht es darum, diese, wenn schon nicht beherrschbar, so doch berechenbar zu machen. In Verbindung mit den entsprechenden Wahrscheinlichkeitskalkülen der Mathematik dienen dazu Techniken der Zerlegung oder Verteilung dessen, was als Gefahr oder Bedrohung identifiziert worden ist. Wo, wie im Falle des Schiffbruchs, eine Gefahr nicht zerlegbar ist, lässt sich derselbe Effekt erzielen, indem ihre Folgen auf mehrere Schultern verteilt und der Einzelfall auf diese Weise statistisch beherrschbar gemacht wird. Durch dieses und ähnliche Verfahren der Transformation von Gefahr in Risiko ist eine umwälzende wirtschaftliche Dynamik in Gang gesetzt worden, die den Aufstieg Europas in hohem Maße getragen hat. Abschätzbare Risiken sind eine Form von Sicherheit, die an die Stelle einer undurchschaubar gefährlichen Welt tritt.

Im Prinzip sind Sicherheitsgenerierung und Gefahrenbegrenzung seitdem diesem Verfahren gefolgt. Dabei hat sich mit Blick auf die Art der zu bearbeitenden Gefahren und Bedrohungen eine triadische Struktur entwickelt, bei der Staat, Markt und Zivilgesellschaft kooperieren und es darum geht, die Aufgaben so zu verteilen, dass die Effekte möglichst groß und die Kosten möglichst gering gehalten werden. Dass die Festlegung der Relation zwischen diesen drei Orten der Sicherheitsgenerierung mit innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen verbunden ist, die zumeist unter dem Leitbegriff der Gerechtigkeit geführt werden, ist wenig verwunderlich, geht es dabei doch auch um die Verteilung der Lasten und Kosten, mit denen die Herstellung von Sicherheit verbunden ist. Theoretisch ist freilich ein Pareto-Optimum der Lasten- und Aufgabenverteilung vorstellbar, bei dem die kollektive Sicherheit durch den Staat, Risikobegrenzungen für sozialräumlich kohärente Gruppen (Familie, sozialmoralische Milieus) durch die Zivilgesellschaft und personen- oder unternehmensbezogene Risiken bzw. gesteigerte Sicherheitserwartungen von Einzelpersonen privat, d.h. über den Markt hergestellt wer-

den. In einem solchen flexiblen Arrangement können Effizienz des Systems und Gerechtigkeitserwartung der Menschen miteinander verbunden werden.

## 2. Risiko und Gefahr: Transformationen im Gefolge von Globalisierung und Individualisierung

Die jüngere Entwicklung, die schematisch mit den Begriffen Globalisierung und Individualisierung bezeichnet werden kann, hat zu einer Erosion dieses klassischen Arrangements der Gefahr-Risiko-Transformation und der Generierung von Sicherheit geführt. In diesem Zusammenhang ist auch die Vorstellung geschwunden, dass Risiken und die Kosten von Sicherheit in der Gesellschaft tendenziell gerecht verteilt seien. Dafür sind drei Ursachen identifizierbar.

- Infolge von Überlagerungen und Rückkoppelungen funktioniert der Prozess des Zerlegens und Verteilens von Gefahren nicht mehr, wie er im klassischen Arrangement zentral war. Es kommt vielmehr zu strukturellen Verkoppelungen, die bei Zusammenreffen mehrerer Faktoren zu einer Retransformation von Risiko in Gefahr bzw. zu deren Steigerung zur Katastrophe führen können. Die bisherige Entwicklungsrichtung wird damit umgekehrt. Ich möchte deswegen eigentlich nicht von einer neuen Qualität der Risiken, sondern von einer Erosion der bisherigen Risiko-Kultur sprechen. Ulrich Beck hat in seinem Buch „Risiko-Gesellschaft“ dieses Problem verschleiert, weil er am Risikobegriff festgehalten und ihn ausgeweitet hat. Dem steht der auch in den Szenarien des Grünbuchs beschriebene kaskaden- oder lawinenförmig verlaufende Prozess eine Kumulation von Risiken mit Interferenzen gegenüber, der geeignet ist, aus Risiken Katastrophen zu machen.

- Risiko ist die veralltäglichte und handhabbare Form von Gefahr; Katastrophe ist das außeralltägliche Akutwerden mehrerer Gefahren, auf das man nur noch mit besonderen, außergewöhnlichen Vorsorgemaßnahmen und Fähigkeiten reagieren kann. Was damit gefordert ist, ist mehr als eine robuste Resistenz von Fähigkeiten, sondern darüber hinaus die Mobilisierung von Reserven und Polstern für den äußersten Notfall. Da dieser Notfall jedoch im Detail nicht spezifiziert werden kann, müssen die Reserven und Polster multifunktional strukturiert sein. In Umfang wie Spezialisierung stehen sie jedoch unter dem restriktiven Vorbehalt begrenzter Ressourcen. Im Prinzip ist das Militär eine

solche unspezifizierte Notfall- und Katastrophenreserve, weil es für „alle möglichen“ Krisen und Katastrophen einsetzbar ist. Das Problem der jüngsten Transformation besteht darin, dass die Dynamik der wissenschaftlich-technischen Entwicklung diese Notfallreserve unter Spezialisierungsdruck gesetzt hat, mit der Folge, dass die Kosten ihres Vorhaltens steigen und die verfügbaren Ressourcen knapper werden.

- Unter dem Druck von Effektivierungs- und Beschleunigungsimperativen haben sich die Arrangements der Gefahr-Risiko-Transformation mit ihrer Aufgabenverteilung auf Staat, Markt und Gesellschaft verändert, und dem Markt sind zunehmend Aufgaben übertragen worden, die zuvor der Staat wahrgenommen hat. Im Gefolge dessen sind Risiken privatisiert worden, was durchaus Allokationsvorteile zur Folge haben kann, aber den Staat als Steuerungsakteur insgesamt schwächt. Auch der Staat ist unter den Druck der Kostenbegrenzung geraten, und infolgedessen sind seine früheren Polster und Reserven für seltene oder unvorhersehbare Gefahren abgeschmolzen worden. Die staatliche Infrastruktur hat parallel zur Retransformation von Risiken in Gefahren an Robustheit verloren. Die staatliche Reaktionsfähigkeit ist auf normale Risikolagen zurückgeführt worden. Dadurch hat sich eine Schere geöffnet von der zu befürchten ist, dass sie noch weiter aufgehen wird.

### 3. Das Kompensationstheorem und seine institutionell-organisatorischen Konsequenzen

Von Karl W. Deutsch stammt die Formel, ein Auto könne umso schneller fahren, je bessere Bremsen es habe. Dieses lebensweltliche Beispiel ist selbstevident. Aber sobald man sich in Gesellschaft und Politik bewegt, wird diese Regel vergessen. Hier herrschen einsinnige Prozesse vor, und das Erfordernis der Kompensation und Balancierung wird vernachlässigt oder überhaupt vergessen. Würden wir Deutschs Beispiel ernst nehmen, so würde dies heißen: man kann dem Markt umso mehr Aufgaben überweisen, je robuster parallel dazu der Staat ausgestattet wird. Eine Gesellschaft kann sich umso mehr Beschleunigung leisten, je stärker die staatlichen Fähigkeiten zur Entschleunigung sind. Eigentlich hätte gemäß dem Kompensationstheorem für jeden Beschleunigungszuwachs eine Erhöhung der Risiko- bzw. Gefahrenbearbeitungskompetenz erfolgen müssen. Da das nicht der Fall war, sind im Ergebnis – und das zeigt die szenariengestützte Analyse der Risiken und Herausforderungen der öffentlichen Sicherheit in Deutschland – die bedrohlichen Szenarien gewachsen bzw. haben sich vermehrt. Dass

die Zivilgesellschaft, der dritte Akteur im klassischen Arrangement dies ausgleichen könne, dürfte sich im Ernstfall als eine verhängnisvolle Illusion erweisen. Gerade der Prozess der Individualisierung, das Pendant zur Globalisierung, hat zum allmählichen Schwinden handlungsfähiger Gruppen innerhalb der Gesellschaft geführt und die Erwartung an den Staat als Garant der Sicherheit weiter erhöht.

4. Drei Punkte aus dem Grünbuch erscheinen mir eine gesonderte Diskussion wert zu sein:

- Wie wirken Information und Kommunikation bei Katastrophen oder in deren Vorfeld? Schaffen sie Sensibilität bei der Bevölkerung oder lösen sie nur Angst und Panik aus? Vor allem: Wie muss eine Kommunikation beschaffen sein, die sensibilisiert und nicht Angstreflexe auslöst?
- Der Begrenzungsbegriff „kritische Infrastruktur“ ist auf Normalrisiken abgestellt. Im Falle der kumulativen Überlagerung von Risiken wird aber jegliche Infrastruktur kritisch. Das zeigt sich am Szenario Stromausfall wie an dem der Pandemie. Wie kann die Robustheit von Infrastruktur für solche Fälle gestärkt werden?
- Die föderale Struktur öffentlicher Sicherheitsgenerierung bietet im Prinzip Flexibilitätsvorteile, kann aber, wie beschrieben, zu erheblichen Selbstblockierungen im Katastrophenfall führen („Horten von Ressourcen“). Der Begriff der Subsidiarität ist in beiden Richtungen ernst zu nehmen. Welche Arrangements zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind vorstellbar, um die skizzierten Flexibilitätsvorteile zuverlässig nutzen zu können?