



Schriftenreihe  
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit





# **(Un-)Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahmen im internationalen Vergleich**

Susanne Fischer, Philipp Klüfers,  
Carlo Masala, Katrin Wagner





Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Hrsg: Jochen Schiller, Lars Gerhold, Saskia Steiger, Helga Jäckel

Schriftenreihe Sicherheit Nr. 14, März 2014

print: 978-3-944675-04-6 online: 978-3-944675-05-3

Anschrift:

---

Freie Universität Berlin

Tel: +49 (0)30 838 57367

Carl-Heinrich-Becker Weg 6-10

Fax: +49 (0)30 838 4 57367

12165 Berlin

[www.schriftenreihe-sicherheit.de](http://www.schriftenreihe-sicherheit.de)

[kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de](mailto:kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de)

---

Über die Autoren:

---

Dr. Susanne Fischer ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität der Bundeswehr München und Projektkoordinatorin (Teilprojekt 1) im Forschungsprojekt "Sicherheit im öffentlichen Raum". Sie promovierte an der Technischen Universität Darmstadt. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Sicherheitspolitik/Security Studies und Global Governance und nicht-staatliche Akteure.

Philipp Klüfers ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Sicherheit im öffentlichen Raum“ an der Universität der Bundeswehr München. Er promoviert an der Universität der Bundeswehr München. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf Theorien der Internationalen Beziehungen, Kriegsursachenforschung und Systemtheoretische Ansätze.

Prof. Dr. Carlo Masala hat die Professur für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München inne und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesakademie für Sicherheitspolitik sowie des NATO Defence College (Rom). Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Theorien der Internationalen Politik, Sicherheitspolitik, transatlantische Beziehungen sowie Entwicklungen im erweiterten Mittelmeerraum.

Katrin Wagner ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt "Sicherheit im öffentlichen Raum" an der Universität der Bundeswehr München. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf Risiko- und (Un-)Sicherheitsforschung sowie Technikakzeptanzforschung und Geschlechtersoziologie. Sie promoviert an der Bundeswehr Universität München über arbeitsbiografische Unsicherheiten in akademischen Karrieren.

Kontakt zu den Autoren:

---

Prof. Dr. Carlo Masala

Universität der Bundeswehr München

Werner-Heisenberg-Weg 39

85577 Neubiberg

Mail: [carlo.masala@unibw.de](mailto:carlo.masala@unibw.de)





## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	7
2	Stand der Forschung .....	11
3	(Un-)Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahmen .....	13
3.1	Sicherheit in den Theorien der Internationalen Beziehungen .....	13
3.2	Was bedeutet „Versicherheitlichung“? .....	15
3.3	Zwei Lesarten des Konzeptes der Versicherheitlichung .....	17
3.4	Länderstudien durch die Brille der Versicherheitlichung .....	20
3.4.1	Versicherheitlichung als zweistufiger Prozess .....	20
3.4.2	„Erfolgsbedingungen“ für Versicherheitlichung .....	22
3.5	Zusammenfassung .....	23
4	Fallauswahl und empirische Erhebung .....	25
4.1	Fallauswahl – Länderstudien und Sicherheitsmaßnahmen .....	25
4.2	Empirische Erhebung – Sicherheitswahrnehmung und -maßnahmen .....	26
4.3	Zusammenfassung .....	28
5	Sicherheit nach 9/11: Deutschland, Großbritannien, USA .....	29
5.1	Deutschland .....	29
5.1.1	Sicherheitswahrnehmung .....	30
5.1.2	Sicherheitsmaßnahmen .....	31
5.2	Großbritannien .....	40
5.2.1	Sicherheitswahrnehmung .....	40
5.2.2	Sicherheitsmaßnahmen .....	42
5.3	USA .....	46
5.3.1	Sicherheitswahrnehmung .....	47
5.3.2	Sicherheitsmaßnahmen .....	51
5.4	Exkurs: Norwegen .....	55
5.4.1	Chronologie der Attentate .....	55
5.4.2	Merkmale der Attentate .....	56



5.4.3	Reaktionen auf die Taten .....	56
5.4.4	Schlussfolgerung .....	57
6	Empirische Befunde, Thesen, Empfehlungen .....	61
6.1	Empirische Befunde der Länderstudien .....	61
6.1.1	Sicherheitswahrnehmung – Befunde der Länderstudien.....	61
6.1.2	Sicherheitsmaßnahmen – Befunde der Länderstudien .....	63
6.1.3	Versicherheitlichung „diesseits und jenseits des Atlantiks“ .....	66
6.2	Thesen zur Politik der Inneren Sicherheit.....	67
6.2.1	„Erfolgsbedingungen“ für Entsicherheitlichung .....	67
6.2.2	Sprachliche Rahmungen und Versicherheitlichungsdynamiken.....	68
6.2.3	Versicherheitlichungsdynamiken und gesellschaftliche Folgen .....	70
6.3	Politische Empfehlungen für Entscheidungsträger in Deutschland .....	71
6.3.1	Wie viel Sicherheit braucht Deutschland? .....	71
6.3.2	Ein neues Sprachbewusstsein für die Politik der Inneren Sicherheit .....	72
6.3.3	Verantwortung für die gesamte Bevölkerung übernehmen .....	72
7	Literatur.....	75



## 1 Einleitung

Sind die Deutschen ein Volk von Angsthasen? Dies ist die, zugegebenermaßen überspitzte, Fragestellung, der diese Studie nachgehen will. Der Topos der „German Angst“, der eine typisch deutsche gesellschaftliche und politische Verhaltensweise beschreiben soll, ist nicht neu. Er lässt sich in Literatur, Musik, Film und Malerei finden und ist über die vergangenen Dekaden immer wieder bemüht worden, um eine bestimmte kollektive Verhaltensweise der Deutschen zu charakterisieren (Bode 2006). Der ehemalige italienische Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland, Luigi Vittorio Ferraris, hat einmal scherzhaft bemerkt, dass während seiner Zeit in Bonn (1980—1987) die Deutschen mindestens zweimal im Jahr davon überzeugt waren, die Welt gehe unter; und eine seiner Aufgaben als Vertreter Italiens in Deutschland hätte darin bestanden, den Deutschen zu versichern, dass der Weltuntergang keinesfalls bevorstehen würde (Ferraris 1988: 86). Diese Anekdote verweist – trotz ihres überspitzenden Charakters – auf einen durchaus logischen Zusammenhang: Wer Angst hat, will beruhigt und geschützt werden. Diesem Zusammenhang widmet sich auch die vorliegende Studie. Dabei konzentriert sich auf die Beantwortung folgender Forschungsfragen:

1. Welche signifikanten, länderspezifischen Charakteristika ergeben sich aus der Analyse der deutschen, britischen und US-amerikanischen Sicherheitswahrnehmung mit Blick auf den internationalen Terrorismus nach 9/11?
2. Welche Sicherheitsmaßnahmen wurden seit den Anschlägen von 9/11 in Deutschland, Großbritannien und den USA ergriffen? Welche Gründe spielen bei der Einführung oder Verschärfung dieser Sicherheitsmaßnahmen eine Rolle sowie werden die in diesem Zusammenhang verabschiedeten Sicherheitsmaßnahmen akzeptiert oder abgelehnt?

Die Anschläge des 11. September gelten als Auslöser für die breite Debatte um die öffentliche Sicherheit – und somit um Einführung oder Verschärfung von Sicherheitsmaßnahmen – in Deutschland sowie zahlreichen anderen westlichen Demokratien. Intensiviert hat sich die Diskussion durch die Anschläge in Madrid 2004 und London 2005 sowie mehrere – gescheiterte – Anschlagsversuche<sup>1</sup> und regelmäßige Anschlagsdrohungen. Dennoch scheint die Frage, warum die 2001 verabschiedete US-Kampagne des „Global War on Terror“ zur zentralen gesellschaftlichen Aufmerksamkeit auf radikalislamistischen internationalen Terrorismus geführt hat, keineswegs auf der Hand zu liegen. Denn gemessen an der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Anschlages und der Höhe der Opferzahlen terroristischer Anschläge, müssten andere gesellschaftliche Gefahren, beispielsweise die Gefahren eines Unfalls im Autoverkehr, ebenso Beachtung

---

<sup>1</sup> Allein für den zivilen Luftverkehr lassen sich nach 9/11 vier verschiedene – mehr oder weniger prominente – Anschlagsversuche nennen: Das so genannte Schuhbombenattentat (2001), der so genannte Flüssigkeitenanschlag (2006), der Anschlagsversuch des so genannten Unterhosenbombers (2009) sowie der Anschlagsversuch mit präparierten Druckerpatronen (2010).





finden. Doch Umwelt- oder Verkehrssicherheit scheinen als Sicherheitsthemen von der politischen Agenda verdrängt worden zu sein.

Dieser Umstand verweist darauf, dass „(Un-)Sicherheit“ als gesellschaftliches Gut sozial konstruiert wird. Angst macht das, was im gesellschaftlichen Diskurs als Bedrohung identifiziert und gesellschaftlich geteilt ist. Die gesellschaftliche Wahrnehmung von (Un-)Sicherheit steht also im Vordergrund sicherheitspolitischer Debatten. Dass dieser Mechanismus auch für die Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen gilt, die zur Abwehr der (wahrgenommenen) Bedrohung eingeführt oder verschärft werden sollen, zeigt sich bei der Betrachtung der unterschiedlichen Reaktionen auf Sicherheitsmaßnahmen zur Abwehr des internationalen Terrorismus: Während die Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Norwegen trotz europäischer Vorgaben überaus umstritten ist, scheint deren Verabschiedung in anderen europäischen Ländern unproblematisch. Auch die Einführung des Körperscanners als Sicherheitsmaßnahme an Flughäfen wird in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich diskutiert. Das prominente Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit kann somit durchaus als landestypische Eigenart sicherheitspolitischer Abwägung bewertet werden: Nur die Sicherheitsmaßnahme wird erfolgreich akzeptiert, die dieser sozialen Einschätzung Rechnung trägt.

Um diese Dynamiken zu erfassen, wird die empirische Untersuchung der (Un-)Sicherheitswahrnehmung sowie der Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen in dieser Studie vom Konzept der Versicherheitlichung angeleitet. Dieses sicherheitspolitische Analysemodell gewann seit den 1990er-Jahren an Prominenz in den Internationalen Beziehungen, einer Teildisziplin der Politikwissenschaften. Es wird dabei davon ausgegangen, dass die gesellschaftliche Wahrnehmung eines Themas als Sicherheitsbedrohung ausschlaggebend für die Behandlung innerhalb der „sicherheitspolitischen Agenda“ ist. Für Erfolg und Verlauf dieser Versicherheitlichungsdynamiken spielen verschiedene Faktoren eine Rolle — beispielsweise die historische Erfahrung, der institutionelle Kontext oder die sprachliche Rahmung einer Sicherheitsbedrohung.

Im Lichte dieser Überlegungen zu den Forschungsfragen und der konzeptionellen Herangehensweise ist der Aufbau der Studie wie folgt: Um das Erkenntnisinteresse und die Ergebnisse der vorliegenden Studie einzuordnen, skizziert Kapitel 2 die wissenschaftliche Diskussion zu diesem Themenfeld. In Kapitel 3 stellen wir das konzeptionelle Gerüst dar, aus dem sich die Begriffe „Sicherheitswahrnehmung“ und „Akzeptanz/Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen“, mit denen die vorliegende Studie arbeitet, ableiten. Kapitel 4 benennt die Kriterien für die Länderauswahl und erörtert die Quellen, die für die Länderstudien herangezogen werden. Kapitel 5 umfasst die Länderstudien zur Sicherheitswahrnehmung und Ablehnung bzw. Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen nach 9/11. Die Studien gehen auf die Sicherheitsgesetzgebung in den betrachteten Ländern nach 9/11 ein und beschreiben die Einführung bzw. Verschärfung ausgewählter



Einzelmaßnahmen in den jeweiligen Ländern.<sup>2</sup> Für die Analyse der Sicherheitswahrnehmung sowie der Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen seit 9/11 wurden neben Deutschland die USA und Großbritannien als Vergleichsländer ausgewählt. Überdies zeichnet ein Exkurs die Anschläge vom 22. Juli 2011 in Norwegen nach. Kapitel 6 fasst die Erkenntnisse aus den Länderstudien zusammen, formuliert auf dieser Grundlage theoriegeleitete Thesen zur Politik der Inneren Sicherheit und entwickelt schließlich Empfehlungen für politische Entscheidungsträger in Deutschland.

---

<sup>2</sup> Diese Studien basieren unter anderem auf empirischen Studien aus den Teilprojekten des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Sicherheit im öffentlichen Raum“ (SIRA) sowie auf empirische Forschung durch andere Institutionen im Bereich der Politikwissenschaft/Internationalen Beziehungen sowie der Sicherheitsforschung. Darüber hinaus bedanken wir uns bei Patrick Böttger, Daniel Epkenhans und Erwin Ronny Thurow für Unterstützung bei der Literaturbeschaffung sowie für das Korrekturlesen.





## 2 Stand der Forschung

In zahlreichen wissenschaftlichen Aufsätzen und Monographien, die sich mit der Sicherheitspolitik westlicher Demokratien befassen, hat die Formulierung „Seit den Anschlägen vom 11. September“ die Formulierung „Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes“ abgelöst. Eine Vielzahl der Beiträge, die sich mit der Außensicherheitspolitik westlicher Staaten befassen, wählen die Ereignisse von 2001 als Ausgangspunkt für ihre Analyse. Eng damit verbunden ist das Schlagwort vom „War on Terror“, die Diskussion um neue Sicherheitsstrategien und die damit einhergehende Frage nach der zivilen Terrorismusbekämpfung diesseits des Atlantiks und der stärker militärisch ausgerichteten Terrorismusbekämpfung jenseits des Atlantiks. Zahlreiche Studien beobachten durch den „Krieg gegen den Terrorismus“ wiederum signifikante Folgen für die staatliche Sicherheitspolitik selbst. So wird davon ausgegangen, dass sich die Trennung zwischen Außensicherheitspolitik sowie Sicherheitspolitik im Inneren zunehmend auflöst (Werkner 2011) – ein Prozess, der nicht nur Zuständigkeiten sondern insbesondere auch Verantwortlichkeiten verwischt, und daher nicht von den politisch Verantwortlichen unbemerkt ablaufen gehen sollte.

Etwas anders ist es jedoch um die Forschung bestellt, die sich mit den innenpolitischen und den gesellschaftlichen Reaktionen auf die wahrgenommene Bedrohung durch den so genannten internationalen Terrorismus befasst. Betrachtet man allein die deutsche Forschungslandschaft, kann die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit zwar als ein zentraler Diskussionsstrang beschrieben werden, allerdings ist die Forschung, die sich unter diese Diskussion einreihen lässt, überaus divers. So werden Unsicherheitswahrnehmungen der Bevölkerung (Ziegleder/Kudlacek et al. 2011), symbolische Politik (Bonß/Wagner 2012), Sicherheitsgesetzgebung (Gusy 2012), Wandel von Sicherheitskultur (Daase 2011; Daase/Offermann et al. 2012), ethische Fragen zum Thema Sicherheit (Ammicht-Quinn 2013) sowie die „Sprache der (Un-)Sicherheit“ (Schulze 2012) – um nur einige Themenfelder zu nennen – aufgegriffen. Die thematische Diversität ist dabei eng damit verbunden, dass das Themenfeld derzeit in verschiedenen Disziplinen – in der Soziologie, der Kriminologie, der Politikwissenschaft, dem Recht sowie der Ethik – intensiv bearbeitet wird. Eine eigene Disziplin „Sicherheitsforschung“ scheint jedoch im Entstehen zu sein.

Neben der Forschung zur Außensicherheitspolitik sowie der Politik der Inneren Sicherheit, wurde seit 9/11 natürlich vor allem die so genannte Terrorismusforschung bekannt (Hoffmann 2001; Waldmann 2005). Allerdings weisen Hegemann, Heller und Kahl zu Recht darauf hin, dass systematisch vergleichende analytische Studien in diesem Feld – zumal zur Frage der Ergreifung von Sicherheitsmaßnahmen – Mangelware sind. Dies hängt – wie die Autoren richtig feststellen – vor allem damit zusammen, dass dieses Forschungsfeld stark policy-orientiert arbeitet (Hegemann/Heller et al. 2011: 283). Vorliegende Studie analysiert die Politik der Inneren Sicherheit anhand eines



analytischen Rasters, das für die Untersuchung von Außensicherheitspolitik entwickelt wurde und verortet sich damit an der Schnittstelle dieser beiden Forschungsstränge.



### 3 (Un-)Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahmen

Um die Begriffe „Sicherheitswahrnehmung“ und „Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen“ zu präzisieren, greifen wir – wie eingangs erwähnt – auf ein konzeptionelles Gerüst aus dem Bereich der Politikwissenschaft, genauer den Internationalen Beziehungen, zurück. Das Konzept der „Versicherheitlichung“, das wir an dieser Stelle verwenden, ist in der deutschen Sicherheitsforschung bekannt und wird regelmäßig erwähnt. Gleichzeitig sparen die meisten Vorträge und Papiere in diesem Feld eine Darstellung des Konzepts aus. Vor diesem Hintergrund erscheint es uns geboten, das Konzept in der „Erstfassung“ (3.2) der Autoren sowie einzelne konzeptionelle Überlegungen der daran anschließenden Forschungsdiskussion darzustellen (3.3). Diesen Abschnitten wird einleitend ein kurzer Überblick über die Genese des Begriffs „Sicherheit“ in den Internationalen Beziehungen insgesamt (3.1) vorangestellt. Schließlich wird das Konzept mit Blick auf die Länderstudien dargestellt (3.4).

#### 3.1 Sicherheit in den Theorien der Internationalen Beziehungen

Während Bock und Berkowitz 1966 noch „the infant state of national security studies“ (Bock/Berkowitz 1966: 125) beklagen, spricht Baldwin 1997 von einer *cottage industry* hinsichtlich *redefining security* (Baldwin 1997: 5). Die Sicherheitskonzepte, die Baldwin zu dieser Äußerung veranlassen, haben sich seit Mitte der 1970er Jahre entwickelt – ihre zentralen Annahmen lassen sich im Wesentlichen auf zwei Achsen abzeichnen.<sup>3</sup> Erstens nehmen die meisten Ansätze auf ein Objekt Bezug, dessen Sicherheit zur Disposition steht, d.h. Sicherheit wird auf einer speziellen Ebene lokalisiert. Der Großteil der frühen Sicherheitskonzepte begreift den Staat als zentrales Referenzobjekt.<sup>4</sup> Alternativ dazu entwickeln sich Konzepte, die das Individuum zum Bezugspunkt für Sicherheitsfragen machen. Ein jüngeres Beispiel hierfür ist die Debatte um *Human Security* seit 1994 (Debiel/Werthes 2005; UNDP 2010). Überdies existieren Ansätze, die Sicherheit global konzipieren, d.h. die individuelle und staatliche Ebene zu Gunsten der globalen Ebene mit „der Menschheit“ als Referenzobjekt verlassen (Waeber 1996: 104). Zweitens entwickelten sich unterschiedliche wissenschaftliche Positionen im Hinblick auf den Gehalt von Sicherheit. Während zunächst Ansätze dominieren, die einen Sicherheitsbegriff, der vorrangig militärische Aspekte impliziert, favorisieren, werden seit Mitte der 1980er Jahre auch Aspekte der Ökonomie, Ökologie usw. unter dem Terminus Sicherheit

---

<sup>3</sup> Für eine ähnliche Matrix siehe Waeber 1997: 29 und Daase 2010.

<sup>4</sup>An den von Bock und Berkowitz rezensierten Monographien ist die Fokussierung auf *national security studies* nachvollziehbar (Bock/Berkowitz 1966).



gefasst.<sup>5</sup> Die wissenschaftliche Forschung zu Sicherheit wird somit zunächst von zwei Denkrichtungen bestimmt: Einerseits von den so genannten *strategic studies*, die mit dem so genannten klassischen Sicherheitsbegriff operieren; andererseits von den *security studies*, die mit einem (unterschiedlich) erweiterten Sicherheitsbegriff arbeiten.<sup>6</sup>

Dass die konzeptionelle Beschäftigung mit dem Sicherheitsbegriff die Matrix aus dem skizzierten Gehalt und entsprechenden Ebenen zunächst nicht verlassen hat, wird seit Ende der 1990er-Jahre kritisiert (Huysmans 1998: 227; Baldwin 1997: 5). Zudem bezeichnet Huysmans den Sicherheitsbegriff nach wie vor als ein „underdeveloped concept“ (Huysmans 1998: 248). Gleichsam erfährt die Debatte um den Sicherheitsbegriff jedoch eine neue Dynamik, die sich in der vergangenen Dekade in drei Gravitationszentren – wie von Büger und Stritzel dargestellt – ausdifferenzierte (Büger/Stritzel 2005: 118-120): Erstens, die Waliser Schule – auch als *Critical Security Studies (CSS)* bezeichnet. Die Autoren legen eine post-positivistische Lesart des Sicherheitsbegriffs, oftmals ausgehend von Überlegungen der Kritischen Theorie und poststrukturalistischen Ansätzen, an (Buzan/Waever et al. 1998: 34; Krause/Williams 1997a). Zweitens, die so genannte *Pariser Schule*, deren theoretischer Ausgangspunkt vor allem bei Pierre Bourdieu liegt. Auf diese Weise werden Sicherheitsfragen recht systematisch in speziellen Institutionen, Bürokratien und Sachfelder analysiert – jenseits von Sprechakten oder Diskursen stehen somit Sicherheitspraktiken und Sicherheitsakteure im Vordergrund. Und schließlich, drittens, die *Kopenhagener Schule*, die zunächst eine sprechakttheoretische Fundierung des Sicherheitsbegriffs vornimmt. Die Denkrichtungen setzen von ihrem Erkenntnisinteresse sowie ihrer methodischen Ausrichtung unterschiedliche Schwerpunkte. Die Autoren teilen jedoch Überlegungen der sozialen Konstruktion von (Un-)Sicherheitswahrnehmung, d.h. die Zurückweisung eines objektivistischen Verständnisses von Sicherheit (Huysmans 1995: 66; Waever/Buzan et al. 1993: 189). Alle Denkrichtungen teilen eine gewisse kritische Perspektive auf Sicherheitsfragen. Daneben zeichnen sich die Überlegungen dadurch aus, dass verbaler wie non-verbaler Kommunikation eine bedeutende Rolle zugewiesen wird. Auf die Hinwendung zur Sprach- und Diskursanalyse im Rahmen des *linguistic turn* folgte in jüngerer Zeit allerdings die Konzentration auf die Analyse der politischen Praxis (*practice turn*). Im folgenden Abschnitt gilt es jedoch zunächst die Überlegungen der Kopenhagener Schule näher zu beschreiben.

---

<sup>5</sup>Zu den frühen Publikationen über einen erweiterten Sicherheitsbegriff gehören unter anderem Tuchman 1989 und Ullman 1983.

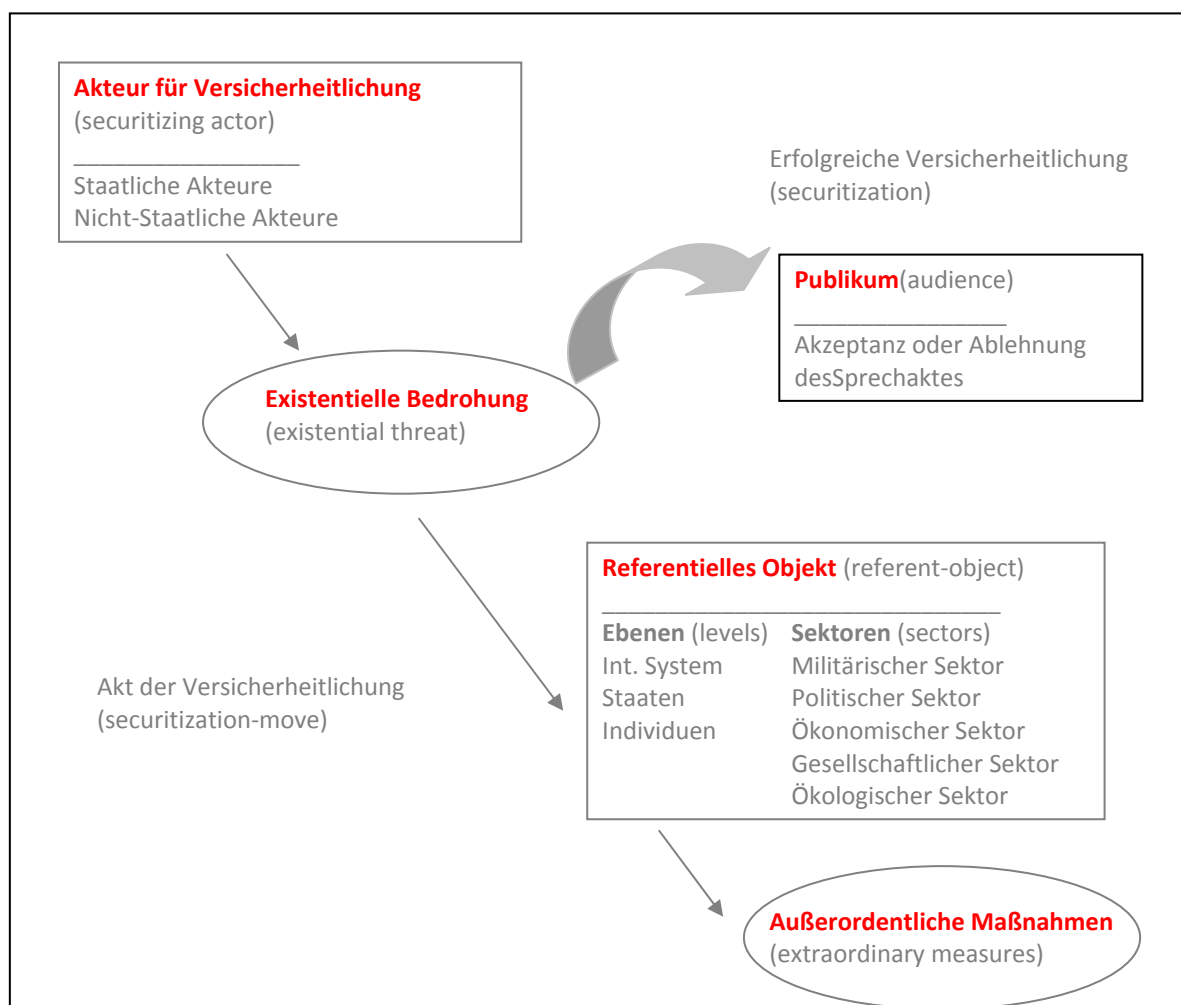
<sup>6</sup>Zur Verbindung zwischen *strategic studies*, *security studies* und dem Gebrauch von klassischen/erweiterten Sicherheitsbegriff siehe Buzan/Waever et al. 1998: 2-5; Krause/Williams 1997b: 33 sowie Booth 1996.



### 3.2 Was bedeutet „Versicherheitlichung“?

Das Konzept der Versicherheitlichung – im englischen „Securitization“ – wurde 1998 von den Autoren der so genannten Kopenhagener Schule, Barry Buzan, Ole Waever und Jaap de Wilde, in dem Buch „Security. A New Framework for Analysis“ entwickelt. Der Grundgedanke ist im Wesentlichen der, dass Sprechen keine wirkungslose Tätigkeit ist.<sup>7</sup> Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Das Aussprechen oder Benennen von Dingen oder Entwicklungen kann „die Realität“ – ähnlich wie Handeln – verändern: „By saying the words, something is done (like betting, giving a promise, naming a ship)“ (Buzan/Waever et al. 1998: 26).

Abbildung 1: Versicherheitlichung nach Buzan/Waever et al. 1998



Das Konzept legt somit einen besonderen Fokus darauf – und hierin lag zum damaligen Zeitpunkt auch der innovative Charakter des Konzepts –, dass gesellschaftliche

<sup>7</sup> Grundlage für dieser Überlegungen sind die sprechakttheoretischen Ansätzen von John L. Austin (Austin 2002 [1962]) und John R. Searle (Searle 1988 [1969]).





(Un-)Sicherheit das Ergebnis eines gesellschaftlichen Wahrnehmungs- und Aushandlungsprozesses ist. Von besonderem Interesse ist das, was verschiedene Sprecher – beispielsweise Politiker, Sicherheitsbehörden etc. – als Sicherheitsbedrohung perzipieren und artikulieren, sowie ob dies von einem relevanten Publikum – beispielsweise der Bevölkerung oder dem Bundestag – akzeptiert und damit geteilt wird. Den Überlegungen der Kopenhagener Autoren folgend sind folgende Elemente für den Aushandlungsprozess der Versicherheitlichung zentral (siehe auch Abbildung 1).

Ausgangspunkt ist zunächst ein versicherheitlichender Akteur (*securitizing actor*). Es muss sich nicht um einen staatlichen Akteur handeln, auch nicht-staatliche Akteure können versuchen, durch einen Sprechakt – die Artikulation der wahrgenommenen Sicherheitsbedrohung – ein Thema zu versicherheitlichen. Die Autoren betonen jedoch, dass nicht beliebige Personen die Rolle des versicherheitlichenden Akteurs einnehmen können. Neben dem Akteur der Versicherheitlichung existieren so genannte funktionale Akteure. Diesen ist es möglich, auf den Erfolg eines Sprechaktes, den ein versicherheitlichender Akteur tätigt, Einfluss zu nehmen. Als funktionale Akteure kommen Lobbygruppen, die in dem relevanten Sektor aktiv sind, Institutionen wie Print- oder TV-Medien sowie internationale Nichtregierungsorganisationen in Frage (Buzan/Waever et al. 1998: 36). Der versicherheitlichende Akteur nimmt eine existenzielle Bedrohung (*existential threat*) wahr und artikuliert diese. Diese existenzielle Bedrohung ist eng mit einem so genannten „point of no return“ verbunden, d.h. der Akteur, der die Bedrohung äußert, betont, dass der Bedrohung ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr erfolgreich begegnet werden kann (Buzan/Waever et al. 1998: 24). Die Autoren gehen zudem davon aus, dass der versicherheitlichende Akteur entsprechend seiner Wahrnehmung proklamiert, dass das „Überleben“ eines Objektes „auf dem Spiel steht“. Dieses Objekt, das so genannte referentielle Objekt (*referent-object*), ist der zentrale Bezugspunkt für die existenzielle Bedrohung, die der Akteur wahrnimmt und artikuliert. Hierbei kann es sich um die Sicherheit eines Staates vor Terrorismus, aber auch die Sicherheit der Bürger in einem Landkreis vor Überflutung handeln; d.h. das Referenzobjekt kann auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein sowie unterschiedliche Bereiche betreffen. Diese Sektoren und Ebenen zeichnen sich in der Realität jeweils durch spezifische Akteure und einen speziellen Maßnahmenpool aus (Buzan/Waever et al. 1998: 27). Um das Fortbestehen des referentiellen Objektes zu gewährleisten, fordert der Akteur außerordentliche Maßnahmen (*extraordinary measures*). Diese sollen der existenziellen Sicherheitsbedrohung Einhalt gebieten. Der versicherheitlichende Akteur macht deutlich, dass er eine Option, die darin besteht, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und der existenziellen Bedrohung aktiv zu begegnen – die Autoren sprechen von „priority of action“ (Buzan/Waever et al. 1998: 26) –, gegenüber der Alternative „auf Zeit zu spielen“ eindeutig präferiert und für geboten hält.



Bei diesen Maßnahmen kann es sich je nach Sektor und Ebene des referentiellen Objektes um politische, rechtliche und militärische Maßnahmen oder eine allgemeine Mobilisierung von Ressourcen in diesen Bereichen handeln. Den Versuch eines Sprechers, via Artikulation ein Thema zu versicherheitlichen, bezeichnen die Autoren als Akt der Versicherheitlichung. Eine erfolgreiche Versicherheitlichung besteht dann, wenn das relevante Publikum die (wahrgenommene) existenzielle Sicherheitsbedrohung sowie entsprechende Sicherheitsmaßnahmen, die der Bedrohung begegnen sollen, akzeptiert, d.h. wenn die (Un-)Sicherheitswahrnehmung eines Sprechers gesellschaftlich geteilt wird.

Neben dem Ausdruck der Versicherheitlichung arbeiten die Autoren mit dem Terminus der Politisierung (*politicization*) (Buzan/Waever et al. 1998: 29). Als Politisierung wird die Behandlung eines Themas im Rahmen „alltäglicher“ politischer Prozesse begriffen. Von zentraler Bedeutung ist, dass bei einem politisierten Thema verschiedene Handlungsalternativen erwogen werden können. Im Gegensatz zu den Maßnahmen, die in einem Akt der Versicherheitlichung gefordert werden, impliziert die Behandlung politisierter Themen somit keine außerordentlichen Maßnahmen. Dass unter diesen Bedingungen Wahlmöglichkeiten bestehen, hat zur Konsequenz, dass die Akteure die Verantwortung für die Auswahl der Maßnahmen (zurück) erhalten (Buzan/Waever et al. 1998: 29). Buzan, Waever u.a. beschreiben eine Skala, die von nicht-politisierten Themen über politisierte Themen bis zu versicherheitlichten Themen reicht: „Security can thus be seen as a more extreme version of politicization.“ (Buzan/Waever et al. 1998: 23). Der Akt der Versicherheitlichung wird dann unternommen, wenn der politische Prozess als gescheitert gilt – wenn klassische politische Prozesse und Maßnahmen keinen Erfolg zeitigen und der versicherheitlichende Akteur lediglich außerordentliche Maßnahmen als wirksam erachtet: „Security should be seen as negative, as a failure to deal with issues as normal politics.“ (Buzan/Waever et al. 1998: 29). Die Kopenhagener Autoren betrachten somit die Versicherheitlichung eines Themas gerade nicht als „Allheilmittel“ in der internationalen Politik. Das erklärte Ziel besteht vielmehr in einer Entsicherheitlichung von Themen (*desecuritization*) und der Rückführung in den klassischen politischen Prozess (Buzan/Waever et al. 1998: 29).<sup>8</sup>

### 3.3 Zwei Lesarten des Konzeptes der Versicherheitlichung

Mit der sprechakttheoretischen Wendung von Sicherheit haben Buzan und Waever die wissenschaftliche Debatte um Sicherheit nachhaltig verändert. Die konzeptionelle

---

<sup>8</sup> Siehe Waever 1998 für eine anschauliche Anwendung der (Modell-)Prozesse der *securitization* und *desecuritization*.



Grundidee sowie daraus resultierende Möglichkeiten und Probleme wurden in den vergangenen Jahren umfassend diskutiert.<sup>9</sup>

Zentral – von Stritzel (Stritzel 2007: 359) besonders deutlich herausgearbeitet – ist, dass dem Konzept zwei theoretische Denkmöglichkeiten eingeschrieben sind. Für die erfolgreiche Versicherheitlichung ist nach Aussage der Kopenhagener Autoren weder die (vermeintliche) existenzielle Bedrohung oder das referenzielle Objekt noch der Sprechakt des Akteurs oder die Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen, sondern die Akzeptanz des gesamten Sprechaktes der Versicherheitlichung durch das relevante Publikum ausschlaggebend (Buzan/Waever et al. 1998: 25).

„A discourse that takes the form of presenting something as an existential threat to a referent object does not itself create securitization – this is a securitizing move, but the issue is securitized only if and when the audience accepts it as such.“ (Buzan/Waever et al. 1998: 25)

Diese Festlegung ist für das Konzept der Versicherheitlichung folgenreich. So erfolgt die Versicherheitlichung eines Themas nicht mehr (allein) durch die performative Wirkung von Sprachhandlungen; vielmehr rückt damit der intersubjektive Aushandlungsprozess zwischen Sprecher und Publikum in den Analysefokus:

„Copenhagen School splits the actor into two elements: the securitizing actor performing a securitizing move by uttering a speech act, and the relevant audience accepting or refusing this move. With that a certain threat is no longer simply assessed but its interpretation and representation is ‘negotiated’ between an actor and the relevant audience.“ (Stritzel 2007: 363)

Hieraus ergeben sich zwei Lesarten des Kopenhagener Konzeptes – die so genannte philosophische und die soziologische Lesart (Balzacq 2011: 1).<sup>10</sup> Die Kopenhagener Autoren wechseln regelmäßig zwischen diesen Denkmöglichkeiten, obgleich jene sehr unterschiedliche Folgen für die weitere theoretische Arbeit an dem Konzept bergen. Dementsprechend spricht Stritzel von „two rather autonomous centres of gravity“ (Stritzel 2007: 364). Unter Rekurs auf Balzacq können die Unterschiede wie folgt zusammengefasst werden (Balzacq 2011: 1f):<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Exemplarische konzeptionelle Beiträge zu dieser Debatte in der „frühen Phase“ des Konzepts: Balzacq 2005; Balzacq 2011; Buzan 1997; Campbell 1998; Büger/Stritzel 2005; Huysmans 1998; Lipschutz 1995; McSweeney 1996; Stritzel 2007; Williams 2003. Inzwischen ist die Liste an gehaltvollen konzeptionellen Beiträgen sowie empirischen Anwendungen dieses Modells quasi kaum noch zu überschauen.

<sup>10</sup> Stritzel spricht überdies von „internalist reading“ und „externalist reading“ der Versicherheitlichungstheorie (Stritzel 2007: 359).

<sup>11</sup> Balzacq und Stritzel werden auch als *second-generation securitization scholars* bezeichnet bzw. ordnen sich diesem Label selbst zu (Roe 2008: 616; Stritzel 2011: 2).



*Erstens* fokussiert die philosophische Leseart auf den performativen Charakter von Sprechakten, während die soziologische Lesart Versicherunglichung als Aushandlungsprozess zwischen Sprecher und Publikum betrachtet (Balzacq 2011: 1). Der mit der philosophischen Lesart einhergehende statische und regelgeleitete Charakter von Versicherunglichung wird denn auch als ungeeignet zur Analyse politischer Dynamiken kritisiert (Balzacq 2005: 176; Salter 2008: 324; Stritzel 2007: 366, 374). Mit der soziologischen Lesart steht hingegen nicht der singuläre Sprechakt, sondern der Aushandlungsprozess im Zentrum, d.h. es sind kommunikative Äußerungen<sup>12</sup>, die als Beiträge im Prozess der Versicherunglichung untersucht werden.

*Zweitens* kann durch die Hinwendung zum Aushandlungsprozess zwischen Sprecher und Publikum *Agency* in den Blick genommen werden. Die philosophische Lesart spart dies auf Grund der universalen performativen Regeln aus. Damit gerät überdies der *Kontext* der Versicherunglichung in den Blick – ein Aspekt, der bei der philosophischen Lesart bzw. bei der Sprechakttheorie selbst unterbelichtet bleibt (Balzacq 2005: 174, 181; de Beaugrande/Dressler 1981: 123; Stritzel 2007: 365). Entsprechend der soziologischen Lesart können kommunikative Äußerungen und Akteurshandeln nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr müssen diese als in den situativen Kontext eingebettet betrachtet werden.

„I would argue that an actor cannot be significant as a social actor and a speech act cannot have an impact on social relations without a situation that constitutes them as significant. It is their embeddedness in social relations of meaning and power that constitutes both actor and speech acts.“ (Stritzel 2007: 367)

Die Einbettung in den sozialen Kontext öffnet den Blick für die Relation zwischen Sprecher und Publikum. So spricht beispielsweise Balzacq von einem *empowering audience*<sup>13</sup> und unterscheidet dementsprechend zwischen *moral support* und *formal support* (Balzacq 2011: 9). Darüber hinaus wird das Publikum zunehmend als eine Mehrzahl möglicher Publika mit unterschiedlichen Aushandlungs- und Akzeptanzlogiken diskutiert (Léonard/Kaunert 2011: 63; Salter 2008: 322; Vaughn 2009: 279).

*Drittens* verweist das Verständnis von Sicherheit als dynamischer Aushandlungsprozess auf die *Ko-Konstitution* von Sprecher und Publikum im Rahmen der Versicherunglichung. Dies macht besonders deutlich, dass das Publikum eines Versicherunglichungsprozesses nicht – wie in der philosophischen Lesart – passiver Adressat ist. Ansätze, die die wechselseitige Konstitution in diesem dynamischen Aushandlungsprozess tatsächlich abbilden, sind dennoch nur wenige entstanden (Stritzel 2007).

---

<sup>12</sup> Stritzel verwendet in diesem Zusammenhang den Terminus „security articulations“ (Stritzel 2007: 370).

<sup>13</sup> Die Verwendung derartiger Begriffe birgt zugegebenermaßen die Gefahr, dass erneut objektivistisch Elemente eingeführt werden – dies gilt es ggf. zu reflektieren.



Insgesamt ist die Debatte um Sicherheit als situativ eingebetteter Aushandlungsprozess zwischen Sprecher und Publikum bereits um einiges weitergeführt worden. Folgendes Kapitel knüpft nun an die Überlegungen an, die für Bearbeitung der Forschungsfrage dieser Studie zentral sind.

### 3.4 Länderstudien durch die Brille der Versicherheitlichung

Da sich vorliegende Studie mit der Unsicherheitswahrnehmung und der Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen befasst, muss geklärt werden, wie aus konzeptioneller Sicht das Verhältnis zwischen der Akzeptanz der Sicherheitsbedrohung und der Akzeptanz der Maßnahmen verstanden werden soll (3.4.1). Außerdem soll auf einige Faktoren eingegangen werden, die in der wissenschaftlichen Debatte zum Aspekt der Akzeptanz von Sicherheitsbedrohung- und -maßnahme genannt werden (3.4.2)

#### 3.4.1 Versicherheitlichung als zweistufiger Prozess

Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage nach der Relation zwischen der Akzeptanz von Sicherheitsbedrohung und Sicherheitsmaßnahme sind erneut die Überlegungen der Kopenhagener Autoren:

„Something is presented as an existential threat: if we do not tackle this, everything else will be irrelevant (because we will not be here, or not be free to deal with future challenges in our own way). And by labelling this a security issue, the actor has claimed the right to deal with it by extraordinary means, to break the normal political rules of the game [...].“ (Waever 1996: 106)

Und:

„We do not push the demand so high as to say that an emergency measure has to be adopted, only that the existential threat has to be argued and just gain enough resonance for a platform to be made from which it is possible to legitimize emergency measures or other steps that would not have been possible had the discourse not taken the form of existential threats, point of no return, and necessity.“ (Buzan/Waever et al. 1998: 25)

Die von Roe gewählten Überlegungen der Kopenhagener Autoren verweisen deutlich auf Widersprüchlichkeiten (Roe 2008: 622): Der Sprechakt der Versicherheitlichung wird getätigt, um einer existenziellen Bedrohung zu begegnen. Eine Akzeptanz der Bedrohung *ohne* Akzeptanz der außerordentlichen Maßnahmen erscheint in dieser Logik der



Versicherheitlichung nicht plausibel – wird ein Thema als ein existenzielles Sicherheitsthema akzeptiert, dann folgt daraus die Erwartung „that things will be done“ (Roe 2008: 622).<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund schlussfolgert Roe:

„Conceptually, therefore, it is important that securitization encompasses both the stage of identification (rhetorical security) [Akzeptanz der Sicherheitsbedrohung, d. Autoren] and the stage of mobilization (active securitization) [Akzeptanz der Sicherheitsmaßnahme, d. Autoren].“ (Roe 2008: 622)

Konzeptionell, so Roe, kann der Prozess der Versicherheitlichung als zweistufig beschrieben werden – wobei die erste Stufe die Identifikation und Akzeptanz der Bedrohung (*stage of identification, Stufe 1*) und die zweite Stufe die Akzeptanz und Mobilisierung der Sicherheitsmaßnahmen (*stage of mobilization, Stufe 2*) umfasst. Es ist somit – konzeptionell wie im Anwendungsfall – möglich, dass ein Publikum die Sicherheitsbedrohung, aber nicht die Sicherheitsmaßnahme akzeptiert. Damit gilt der Prozess der Versicherheitlichung zwar nicht als gescheitert, allerdings ist der Prozess damit auch nicht abgeschlossen (Roe 2008: 616). Eine erfolgreiche Versicherheitlichung impliziert notwendigerweise beide Schritte.

Worin besteht jedoch der Mehrwert dieser Aufgliederung für die Analyse „realer“ Sicherheitsdynamiken? Das Konzept macht auf diese Weise sichtbar, dass sich ein Sprecher mit seiner (Un-)Sicherheitswahrnehmung erst dann „durchgesetzt“ hat, wenn ein Publikum – beispielsweise die Bevölkerung oder ein politisches Gremium wie der Bundestag – die vom Sprecher wahrgenommene Sicherheitsbedrohung und die vorgeschlagenen Maßnahmen akzeptiert. Ist keines von beidem der Fall, bleibt der Sprecher ein „einsamer Mahner“. Akzeptiert das Publikum „lediglich“ die artikuliert (Un-)Sicherheitswahrnehmung, dann ist der Versicherheitlichungsprozess zwar nicht gescheitert, aber auch nicht abgeschlossen. Akzeptanz muss vor diesem Hintergrund somit nicht zwangsweise *en bloc* erfolgen. Damit ist gemeint, dass im konkreten Fall „Akzeptanzspaltungen“ sichtbar werden können. Dies bedeutet, dass die Möglichkeit besteht, dass Sicherheitsbedrohung und Sicherheitsmaßnahmen in der einen Aushandlungskonstellation akzeptiert werden, aber nicht in einer anderen Aushandlungskonstellation:

„For example, a securitization act may be successful with a scientific or technocratic community, and yet fail in the elite and popular realm, such as the debate over global warming in the 1980s and 1990s.“ (Salter 2008: 325)

Es kann auch der Fall auftreten, dass in einer Aushandlungskonstellation zwar die Sicherheitsbedrohung akzeptiert wird, aber nicht die vorgeschlagene Sicherheitsmaßnahme. Dies zeigt letztlich, dass es bei der Untersuchung einer konkreten

---

<sup>14</sup> Besonders instruktiv mit Blick auf den geradezu unvermeidbaren perlokutionären Effekt siehe Klüfers 2011: 10.



Aushandlungskonstellation nicht eindeutig und schon erst recht nicht einfach zu bestimmen ist, ob von erfolgreicher Versicherheitlichung gesprochen werden kann oder nicht. Denn so betonen noch einmal Salter und Stritzel:

„Within this complex discursive environment, securitization/desecuritization is not simply a binary (on/off) condition but more processual.“ (Salter 2008: 336)<sup>15</sup>

„However, in empirical studies one cannot always figure out clearly which audience is when and why most relevant, what implications it has if there are several audiences and when exactly an audience is 'persuaded'.“ (Stritzel 2007: 363)

### 3.4.2 „Erfolgsbedingungen“ für Versicherheitlichung

Wenn nun die Akzeptanz von Sicherheitsbedrohung und Sicherheitsmaßnahmen so zentral ist, dann schließt sich hieran natürlich sofort die Frage an, welche Faktoren die Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahme beeinflussen. Der Erfolg eines solchen Sprechaktes der Versicherheitlichung basiert nach Überlegungen der Kopenhagener Autoren auf der Einhaltung so genannter „Erfolgsbedingungen“ (Austin 2002 [1962]: 36-45; Buzan/Waever et al. 1998: 32; Searle 1988 [1969]: 84-99). Auf dieser Grundlage erarbeiten Buzan, Waever und de Wilde drei Gruppen von Erfolgsbedingungen. Diese sind kategorisierbar in so genannte interne Bedingungen (*internal, linguistic-grammatical*) eines Sprechaktes und so genannte externe Bedingungen (*external, contextual and social*) eines Sprechaktes (Buzan/Waever et al. 1998: 32). Die erste Gruppe von Sprechaktbedingungen ist der Kategorie der internen Bedingungen zuzurechnen. Diese Bedingungen besagen, dass der Sprechakt „the grammar of security“ einhalten und „a plot with existential threat, point of no return and a possible way out“ konstruieren muss (Buzan/Waever et al. 1998: 33, Waever 2000: 252). Die zweite Gruppe von Sprechaktbedingungen ist unter die externen Bedingungen eines Sprechakterfolges subsumierbar und erfasst Eigenschaften des Akteurs der Versicherheitlichung. Der Sprecher muss eine so genannte „*position of authority*“ innehaben (Buzan/Waever et al. 1998: 33), um die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz des Sprechaktes durch das Publikum positiv beeinflussen zu können. Auch die dritte Gruppe von Sprechaktbedingungen wird den externen Sprechaktbedingungen zugeordnet. Zu diesen gehört die Notwendigkeit, Ereignisse, Prozesse oder Gegenstände zu benennen, die auf Grund historischer Erfahrung mit Bedrohung assoziiert werden. Buzan, Waever u.a. sprechen relativ allgemein von „features of the alleged threats that either facilitate or

---

<sup>15</sup> Für die konkrete Untersuchung scheinen die von Salter formulierten forschungsanleitenden Fragen sehr hilfreich: „(1) To what degree is the issue-area discussed as part of a wider political debate? (2) Is the description of the threat accepted or rejected? (3) Is the solution accepted or rejected? (4) Are new or emergency powers accorded to the securitizing agent?“ (Salter 2008: 325).



impede securitization“ (Buzan/Waever et al. 1998: 33) und nennen als Beispiele Panzer, verschmutztes Wasser und so genannte feindliche Einstellungen.

Ein bekanntes Beispiel für einen derartig strukturierten Versuch, die Akzeptanz von einem relevanten Publikum zu erhalten, ist der Auftritt von Außenminister Colin Powell vor dem UN-Sicherheitsrat mit Blick auf die Gewinnung von Zustimmung zu einem Krieg im Irak. Der Minister stellte die Situation als überaus dringlich dar, verwies auf bereits bestehende negative Erfahrungen mit dem Regime von Saddam Hussein und verwies zudem auf Geheimdienstberichte mit (angeblichen) Beweisen. Dieses Beispiel zeigt den analytischen Mehrwert des Versicherunglichungskonzepts besonders deutlich. Ähnliches ist auch für die Analyse der (Un-)Sicherheitsdiskussion nach 9/11 in den verschiedenen ausgewählten Ländern zu erwarten; lediglich die analytische Ebene verschiebt sich im Folgenden von der Ebene der internationalen Politik auf die Ebene der nationalen Politik.

### 3.5 Zusammenfassung

Versicherunglichen bedeutet also, dass von einem Sprecher ein Sachverhalt als Sicherheitsproblem wahrgenommen und damit auf die Sicherheitsagenda „gesetzt“ wird. Genau genommen müsste man somit von Unsicherheitswahrnehmung und nicht von Sicherheitswahrnehmung sprechen. Das Konzept nimmt also die Wahrnehmung und Interpretation dessen, was Akteure als bedrohlich wahrnehmen, in den Blick. Damit werden objektive Sachverhalte nicht irrelevant, vielmehr fokussiert dieses Konzept darauf, wie relevante Akteure einen Sachverhalt betrachten. Wenn es jedoch „nur“ um Wahrnehmung geht – warum ist diese (Un-)Sicherheitswahrnehmung so wichtig? Dieser Aspekt ist deswegen so bedeutsam, da – wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben – die Wahrnehmung eines Sicherheitsproblems als der erste „Schritt“ in einer Kette betrachtet wird. Wenn nämlich die (Un-)Sicherheitswahrnehmung einer Person von einem relevanten Publikum akzeptiert wird, dann wird der Weg für die Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen frei. Diese Dynamiken werden „durch die Brille dieses Konzeptes“ nun erfassbar und analysierbar. Mit Hilfe des Konzepts wird außerdem deutlich, dass der Kontext in dem sich diese Dynamiken ereignen, eine Rolle dafür spielt, ob etwas als bedrohlich wahrgenommen wird oder nicht. Dabei kann es sich um einen zeitlichen Kontext handeln, es kann jedoch auch der räumliche Kontext relevant werden. Diese hier zunächst rein aus dem Konzept der Versicherunglichung abgeleiteten Überlegungen führen direkt zum Forschungsanliegen dieser Studie – nämlich: ob sich die Sicherheitswahrnehmung in Deutschland seit 9/11 verändert hat, und ob und inwiefern sich die deutliche Sicherheitswahrnehmung von der in den USA oder Großbritannien unterscheidet. Dabei schärft die vergleichende Perspektive auf verschiedene Länder sowie über einen Zeitraum den Blick für die aktuelle Sicherheitsdiskussion in





Deutschland und ermöglicht somit eine reflexive Haltung gegenüber der deutschen Sicherheitsdiskussion.



## 4 Fallauswahl und empirische Erhebung

Im Folgenden sollen die Auswahl der Länderstudien sowie das Vorgehen bei der Erhebung skizziert und damit verbundene Einschränkungen mit Blick auf die Vergleichbarkeit oder Erklärungsreichweite benannt werden.

### 4.1 Fallauswahl – Länderstudien und Sicherheitsmaßnahmen

Die Forschungsfragen nach der Sicherheitswahrnehmung sowie nach den Sicherheitsmaßnahmen bearbeiten wir im Rahmen von Länderstudien. Neben Deutschland, das aus strukturellen Gründen im Rahmen dieser Studie untersucht wird, wurden Großbritannien und die USA ausgewählt. Damit werden drei westliche Industrienationen untersucht, die sich auf die Anschläge von 9/11 im Rahmen des so genannten „Krieg gegen den Terrorismus“ an dem Militäreinsatz in Afghanistan beteiligt und ihre nationalen Sicherheitsstrategien angepasst haben. Im Gegensatz dazu unterscheiden sich die Länder hinsichtlich der Erfahrungen mit Terrorismus im eigenen Land (Großbritannien und Deutschland hatten im Gegensatz zu den USA bereits vor 9/11 Erfahrungen mit Terrorismus auf nationalem Territorium) sowie in der Art und Weise und dem Ausmaß, in dem Sicherheitsmaßnahmen nach 9/11 im Inneren eingeführt und/oder verschärft wurden. Darüber hinaus ergeben sich mit der Auswahl von Großbritannien und Deutschland potenziell interessante Varianzen vor dem Hintergrund der territorialen Lage (Insel versus Kontinent) und der Einbindung in die EU. Schließlich führen wir einen Exkurs zu den Attentaten in Norwegen vom 22. Juli ein. Zwar handelt es sich in diesem Fall um rechtsterroristisch motivierte Attentate. Die Fallstudie vermag jedoch relevante Einblicke mit Blick auf die gesellschaftlichen Reaktionen auf terroristische Anschläge zu geben.<sup>16</sup> Die Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen diskutieren wir auf Grundlage von empirischen Studien zu ausgewählten Sicherheitsmaßnahmen in den jeweiligen Ländern. Dabei wurden jeweils die Sicherheitsmaßnahmen ausgewählt, die für das jeweilige Land oder mit Blick auf die Bedrohung durch den internationalen islamistisch motivierten Terrorismus sowie durch die umfassende Debatte um dies jeweiligen Sicherheitsmaßnahmen herausragend waren.<sup>17</sup> Diese Fallauswahl verweist darauf, dass diese Studie keinem streng vergleichenden Design mit entsprechender

---

<sup>16</sup>Darüber hinaus adressiert der Täter interessanterweise den islamistisch motivierten Terrorismus in zweifacher Weise: Zum einen als Gegner (d.h. der norwegische Attentäter begreift sich im weitesten Sinne als „Anti-Jihadist“) zum anderen als Vorbild für das eigene strategische Vorgehen (z.B. ruft der norwegische Täter dazu auf, eine transnationale terroristische Bewegung nach dem Vorbild von Al Kaida ins Leben zu rufen).

<sup>17</sup>So ist Flughafensicherheit nach 9/11 eine typische Sicherheitsmaßnahme im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Großbritannien gilt wiederum als Vorreiter bei der Videoüberwachung. Und mit dem „War on Terror“ sowie dem „Patriot Act“ haben die USA binnen Stunden nach den Anschlägen von 9/11 folgenreiche außen- und innenpolitische Maßnahmen ergriffen.



Fallauswahl folgt. Es geht vielmehr darum, maximale Varianz zu generieren um auf Grundlage dieses möglichst vielfältigen empirischen Materials innovative Vermutungen formulieren zu können (Hypothesengenesse).<sup>18</sup>

## 4.2 Empirische Erhebung – Sicherheitswahrnehmung und -maßnahmen

Um die gesellschaftliche (Un-)Sicherheitswahrnehmung zu erfassen, greifen wir insbesondere auf Bevölkerungsumfragen zur (Un-)Sicherheitswahrnehmung zurück. Unser Ziel ist es, zu plausibilisieren, dass nach den Anschlägen von 9/11 eine spezielle (Un-)Sicherheitswahrnehmung gesellschaftlich geteilt – also akzeptiert – wird. Dabei beziehen wir uns ausschließlich auf Bevölkerungsumfragen, die von Forschungsinstitutionen erstellt wurden, die für das jeweilige Land als „renommiert“ gelten (z.B. Ipsos MORI in Großbritannien). Selbstverständlich bringt dieses Vorgehen einige Einschränkungen mit sich. So greifen die Erhebungen auf unterschiedliche Formulierungen zurück, um die (Un-)Sicherheitswahrnehmung zu erheben. So formuliert die Erhebung der R+V Versicherung, auf die wir für die Länderstudie Deutschland zurückgreifen:

„Es gibt viele Risiken und Gefahren im Leben. Einige davon haben wir zusammengestellt. Uns interessiert nun, inwieweit Sie sich davon bedroht fühlen. Bitte geben Sie uns – rein aus dem Gefühl – eine Bewertung, die aussagt, für wie bedrohlich Sie dieses Ereignis halten. Eine ‚1‘ drückt aus, dass Sie keine Angst davor haben. Mit einer ‚7‘ geben Sie zum Ausdruck, dass Sie sehr groß Angst davor haben. Denken Sie aber bitte auch an die Zwischenstufen ‚2‘ und ‚6‘.“ (R+V Versicherung 2013a: 2)

Etwas anders ist, wie erwähnt, die Formulierung, die Chatham House für Großbritannien verwendet:

„Here are some international issues that some people regard as current or possible future threats to the British way of life. Which, if any, do you regard as the GREATEST threats? (Please tick up to four.)“ (Chatham House 2012: 3)

Und im Rahmen des Global Views Survey 2012 des Chicago Council on Global Affairs werden die Interviewpartner wie folgt befragt:

„Below is a list of possible threats to the vital interest of the United States in the next 10 years. For each one, please select whether you see this as a critical threat, an important but not critical threat, or not an important threat at all“ (The Chicago Council on Global Affairs 2012b: 8)

Aber natürlich variieren die Fragen nicht nur bei den Erhebungen zwischen den Ländern, sondern auch bei den Erhebungen innerhalb der Länder. Während Chatham House wie

---

<sup>18</sup> Unser Vorgehen in dieser Studie ist also stark explorativ.



beschrieben nach den „greatest threats“ für den „British way of life“ fragt (Chatham House 2012: 3), verwendet Ipsos MORIS für seinen Political Monitor die Formulierung "What do you see as the main/other important issues facing Britain today?" (Duffy/Wake et al. 2008: 56).

Diese Übersicht zeigt, dass manchmal nach „Angst“, „Furcht“ oder „Bedrohungswahrnehmung“ gefragt wird. Letztlich lässt sich beispielsweise die Annäherung an das Phänomen „Angst“ durch eine Befragung bezüglich der affektiven Dimension, der kognitiven Dimension sowie der konativen Dimension erreichen, wie dies in der Datenerhebung zu dem „Einfluss institutioneller Regimes auf die Billigung sicherheitspolitischer Maßnahmen" getan wurde (Bug/Münch/Röllgen 2011). Diese Unterschiede bei der Formulierung der Fragestellung sind deswegen so bedeutsam, da damit auch Unterschiede beim Antwortverhalten einhergehen. Dies zeigt auch die Studie von Krasman et al (2013). Die Autoren präsentieren relevante Studien zur allgemeinen Bedrohungswahrnehmung der Deutschen durch terroristische Anschläge und gehen dabei auch auf die Implikationen der Frageformulierung ein. So fragt eine am Institut für Sicherheit- und Präventionsforschung durchgeführte Studie auf einer vierstufigen Skala nach der „Angst, dass in Deutschland terroristische Anschläge verübt werden“, wohingegen die BMBF-Studie „Barometer Sicherheit in Deutschland“ nach „Sorge vor terroristischen Anschlägen“ auf einer 10-stufigen Skala fragt. Letztlich fällt die allgemeine Bedrohungswahrnehmung bei der Frage nach „Sorge“ geringer aus als bei der Frage nach „Angst“. Dieses Beispiel zeigt die Unterschiede im Antwortverhalten durch die unterschiedliche Verwendung von Begrifflichkeiten somit besonders deutlich (Krasman et al 2013: 33-35).

Derartige Unterschiede bei den Formulierungen im Rahmen der Erhebung der (Un-)Sicherheitswahrnehmung durch unterschiedliche Studien wurden von uns beachtet und reflektiert, das Problem an sich lässt sich jedoch aufgrund der unterschiedlichen Quellenlage nicht grundsätzlich vermeiden. Wir begegnen diesen Einschränkungen bei der Vergleichbarkeit der quantitativen Erhebungen damit, dass wir keinen systematischen Vergleich der Länderstudien mit Blick auf die Sicherheitswahrnehmung vornehmen, sondern die Ergebnisse für das jeweilige Land in den Vordergrund stellen. Gleichwohl ist es möglich, die Erkenntnisse, die auf Grund der Erhebungen für ein Land plausibel erscheinen, mit Blick auf Erkenntnisse in einem deren anderen Länder zu diskutieren und hieraus neue theoretische Vermutungen zu generieren.

Schließlich erfolgt auch bei der Analyse der ausgewählten Sicherheitsmaßnahmen der empirische Zugriff unterschiedlich. So basieren die Analysen zur Luftverkehrssicherheit in Deutschland auf eigenen (qualitativen) empirischen Erhebungen. Im Gegensatz dazu basieren die Studien zur Videoüberwachung in Großbritannien sowie dem amerikanischen „War on Terror“ und dem „Patriot Act“ vor allem auf bestehende wissenschaftliche Studien anderer Forschungsinstitutionen. Ziel der Analyse dieser Sicherheitsmaßnahmen ist jedoch ist die induktive Gewinnung der Faktoren, die bei den



Versicherheitlichungsdynamiken rund um die jeweilige Sicherheitsmaßnahme relevant sind, d.h. auch hier soll nicht über diese Sicherheitsmaßnahme hinaus generalisiert werden.

### 4.3 Zusammenfassung

Insgesamt steckt die Forschung zu Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahmen noch in den Kinderschuhen. Vor diesem Hintergrund beansprucht die vorliegende Studie (neue) Hypothesen zur (Un-)Sicherheitswahrnehmung sowie zur Akzeptanz und/oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen zu entwickeln. Auf diese Weise schaffen wir die Grundlage für Studien, die mit größeren Fallzahlen und/oder testend arbeiten und auf diese Weise eine größere Erklärungsreichweite anstreben.



## 5 Sicherheit nach 9/11: Deutschland, Großbritannien, USA

Die folgenden Abschnitte stellen die Sicherheitswahrnehmung und die Sicherheitsmaßnahmen seit 9/11 in Deutschland, Großbritannien und den USA dar. Die Erkenntnisse, die sich aus diesem Material ergeben, werden im sich daran anschließenden Kapitel 6 zusammengefasst und diskutiert.

### 5.1 Deutschland

Im Wesentlichen wurde internationaler Terrorismus erst (wieder) mit dem 11. September 2001 als Bedrohung wahrgenommen. 9/11 hat den Fokus der Sicherheitsindustrie vor allem auf den Bereich rund um das Fliegen gelenkt. Während zuvor Flugzeugentführungen durch die Intention der Flucht (zwischen 1948 und 1968) sowie aus politischen Interessen heraus begründet waren (ab 1968), wurde das Flugzeug erst mit den Anschlägen auf das World Trade Center im September 2001 als Waffe mit großem Zerstörungspotenzial wahrgenommen (European Commission Mobility & Transport 2004, S. 7). Seitdem hielt die Unsicherheitswahrnehmung in öffentlichen Räumen, allen voran an Flughäfen, Einzug.

Gleichwohl dominiert Terrorismus nicht die (Un-)Sicherheitswahrnehmung „der Deutschen“. Sicherheitsmaßnahmen, die der Gesetzgeber seitdem eingeführt oder verschärft hat, haben bspw. durch das Bundesverfassungsgericht eine durchaus kritische Behandlung erfahren. Darüber hinaus werden Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahmen im Rahmen von medial vermittelten öffentlichen Debatten thematisiert. Letztlich beruht die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit nämlich nicht allein auf Deutungen und Sinnzuschreibungen, vielmehr handelt es sich bei der Wahrnehmung des Bürgers um eine medial vermittelte Bedrohung durch die Massenmedien (Krasmann et al 2013: 113).

Vor diesem Hintergrund betrachtet folgende Länderstudie auch die nach 9/11 eingeführten oder verschärften Sicherheitsmaßnahmen genauer. Hier ist beispielsweise von Interesse, welche Möglichkeiten Deutschland im Rahmen seiner institutionellen Einbindung in die Europäische Gemeinschaft hat, auf wahrgenommene Bedrohungslagen zu reagieren oder ob sich gezieltes Profiling am Flughafen und eine Passagierdifferenzierung angesichts deutscher historischer Erfahrung durchsetzen könnten? Insgesamt wird deutlich, dass in den medialen Debatten um die Einführung der ausgewählten Sicherheitsmaßnahmen unter anderem die historische Erfahrung Deutschlands sowie die Balance der Rechtsgüter Sicherheit und Freiheit eine Rolle spielen.



### 5.1.1 Sicherheitswahrnehmung

Erst mit den Anschlägen von 9/11 ist Terrorismus (wieder) als Sicherheitsbedrohung im öffentlichen Diskurs sowie auf der politischen Agenda in Deutschland vertreten (Bug/Enskat et al. 2011: 58). Dementsprechend schloss auch der Erste Sicherheitsbericht die Behandlung des Themas „internationaler Terrorismus“ noch aus (Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2001: 264). Der Zweite Sicherheitsbericht von 2006 stellt hingegen fest:

„Die dramatischste Veränderung seit dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht [von 2001; Ergänzung d. Verf.] stellt die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus dar.“ (Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006: 134).

Während Terrorismus durch politische Institutionen sowie in der medial vermittelten öffentlichen Debatte relativ prominent behandelt wurde (Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006: 60), zeichnet der Blick in Bevölkerungsumfragen jedoch ein interessantes, etwas anderes Bild: So zeigt die Umfrage der R+V Versicherung, dass Terrorismus lediglich in den Jahren 2003, 2007 und 2013 unter den sieben größten Ängsten der Deutschen gelistet war (R+V Versicherung 2013b). Gleichzeitig verdeutlicht diese Langzeitstudie, dass die Ängste der Deutschen mit sehr viel „alltäglicheren“ und persönlichen Ängsten verbunden sind – so sind steigende Lebenshaltungskosten, Naturkatastrophen oder drohende Pflege im Alter weit angstbesetzter als internationaler Terrorismus. Diese Befunde stützen auch Befragungen des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus den Jahren 2006, 2008 und 2010 (Thomas Bulmahn/Fiebig et al. 2011: 91; Bulmahn/Fiebig et al. 2009: 123; Bulmahn/Fiebig et al. 2008: 17), und so formuliert auch der zweite Sicherheitsbericht:

„Bemerkenswerterweise ist die Angst vor Terrorismus, die von 2001 bis 2003 infolge des 11. Septembers deutlich angestiegen war, seitdem wieder zurückgegangen und liegt nun unterhalb jener Ängste, die sich auf wirtschaftliche und soziale Absicherung beziehen.“ (Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006: 529)

Insgesamt nehmen Frauen und ältere Menschen die Bedrohung durch Terrorismus stärker wahr, als Männer oder junge Menschen (Müller 2008: 545); ein Befund, in dem sich Erhebungen zu Kriminalitätsfurcht und (Un-)Sicherheitswahrnehmung durch Terrorismus interessanterweise gleichen (Ziegleder/Kudlacek et al. 2011: 14). Überdies zeigt sich in Deutschland eine Ost-West-Varianz mit Blick auf die Angst vor Terrorismus: So haben im Westen Deutschlands 45 % Angst vor Terrorismus, während die Angst im Osten Deutschlands bei 36 % liegt (R+V Versicherung 2013b: 8).

Insgesamt liegt damit die Vermutung nahe, dass die (Un-)Sicherheitswahrnehmung mit Blick auf internationalen Terrorismus in Deutschland anlassbezogen ansteigt, abgesehen davon jedoch weniger stark ausgeprägt ist. Deutschland hat – im Gegensatz zu den USA,



Großbritannien oder auch Spanien – bisher nur einen einzigen Anschlag mit islamistischem Hintergrund erlebt. Bei diesem wurden am Frankfurter Flughafen 2011 zwei US-amerikanische Soldaten getötet. Es ist davon auszugehen, dass dieser Anschlag die (Un-)Sicherheitswahrnehmung in Deutschland bezüglich islamistisch motivierten Terrorismus nicht maßgeblich beeinflusst hat.

Zudem ist Deutschland außenpolitisch in den „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ weniger stark involviert als die USA oder Großbritannien. Es bleibt daher festzuhalten, dass die deutschen Bürger durch andere Sorgen und Ängste verunsichert werden und Terrorismus als Bedrohung eher im Hintergrund steht.

### 5.1.2 Sicherheitsmaßnahmen

Sicherheit selbst stellt laut Krasmann et al (2013: 114) ein modernes Phänomen dar, welches mit der Vorstellung von Machbarkeit – also der Möglichkeit einer Herstellung von Sicherheit – sowie dem Ideal von Sicherheit verbunden ist. Nach den Anschlägen vom 11. September wurde in Deutschland die Sicherheitsgesetzgebung insbesondere im Nachgang von (vereitelten) Anschlagseignissen stark ausgebaut. Dies betrifft, wie fortfolgend dargestellt wird, die Sicherheitsgesetzgebung in vielen Bereichen des öffentlichen Raumes sowie die Maßnahmen, welche speziell im Sozialraum Flughafen greifen.

Zu den Eckpfeilern der Sicherheitsgesetzgebung gehören die Sicherheitspakete I und II aus den Jahren 2001 und 2002. Während das erste Gesetzespaket unter anderem die Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen unter Strafe stellte und das Religionsprivileg abschafft, erweiterte das zweite Sicherheitspaket das Instrumentarium des Verfassungsschutzes – bspw. durch die Verlängerung der Speicherfristen für Personendaten und Zugriff auf Informationen bei Banken, Post und Telekommunikationsunternehmen – und des Bundeskriminalamtes. Diese Maßnahmen wurden 2006 und 2011 erneut ausgehandelt und dabei verlängert bzw. sogar erweitert. Daneben wurden verschiedene Maßnahmen eingesetzt, die jedoch vom Bundesverfassungsgericht korrigiert oder gar „gekippt“ wurden. Kurz skizziert handelt es sich hierbei um die Rasterfahndung, die nach dem Entscheid von 2002 nicht präventiv zur Anwendung kommen darf. Im Jahr 2006 wurde die so genannte Anti-Terrordatei etabliert, d.h. die Geheimdienste und die Polizei haben auf eine gemeinsame Datei Zugriff. 2013 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass auch hieran Korrekturen vorgenommen werden





müssen. Schließlich ist noch das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2006 zu nennen, das 2010 vom Bundesverfassungsgericht zurückgenommen wurde.<sup>19</sup>

Mit Blick auf die Akzeptanz und Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen ist der Bereich der Luftverkehrssicherheit, die nach den Anschlägen von 9/11<sup>20</sup> einen Paradigmenwechsel (Bonß/Wagner 2012: 46) erfahren hat, instruktiv. Die erste Reaktion auf 9/11 im zivilen Luftverkehr wurde im Europäischen Raum durch die Verordnung (EG) 2320/2002 (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2002) eingeläutet, welche im Dezember 2002 in Kraft trat. Darin wurde jeder Mitgliedstaat aufgefordert, ein eigenes Sicherheitsprogramm zu beschließen und die gestellten Anforderungen und Maßnahmen bezüglich der Durchsuchung und Überprüfung von Personen zu erfüllen. Diese erstrecken sich über den Bereich des Flughafens, die Sicherheit der Luftfahrzeuge, Fluggäste, Handgepäck und aufgegebenes Gepäck sowie Frachten und Sendungen durch Luftfahrtunternehmen bis hin zu Reinigungsdiensten und der Schulung von Personal. Diese Verordnung wurde durch die Nachfolgeverordnung (EG) 300/2008 (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008) im April 2008 ersetzt, in welche vorherige Erfahrungen bezüglich der Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen sowie die aktuelle Bedrohungslage einfließen. Auf deutscher Ebene galt es zur Erfüllung der EG-Verordnungen daher, ein eigenes Luftsicherheitsgesetz zu verabschieden. Forciert wurde dies durch einen Vorfall, der sich 2003 in Frankfurt ereignete: Ein „Irrflieger“ kreiste mit einem Motorsegelflugzeug über die Innenstadt und drohte, dieses abstürzen zu lassen. Im Januar 2005 trat dann auf nationaler Ebene das Luftsicherheitsgesetz in Kraft, welches die Vorgaben der EG-Verordnung berücksichtigte und die konkreten Zuständigkeiten von Bund und Ländern regelte. Wesentlich waren hierbei die Paragraphen 5, 7 und 8, welche die Durchsuchung der Passagiere und des Gepäcks, die Zuverlässigkeitsüberprüfung sowie die Eigensicherungspflichten des Flughafenbetreibers regelten (Bundesministerium des Inneren 2005). Das Bundesverfassungsgericht hatte zunächst die entsprechende Bestimmung in das Luftsicherheitsgesetz, das den Abschuss eines entführten Passagierflugzeuges durch die Luftwaffe im Inneren erlaubte, revidiert. Diese Entscheidung wurde allerdings 2012 mit der Einschränkung korrigiert, dass eine katastrophenartige Ausnahmesituation vorliegen muss.

Der Bereich der Luftverkehrssicherheit wird im überwiegenden Anteil über die europäische Ebene geregelt, jedoch können die Mitgliedstaaten bei Bedarf über den Mindeststandard hinaus zusätzlich strengere Maßnahmen ergreifen (Bug/Enskat et al. 2011: 66f).

---

<sup>19</sup> Weitere Maßnahmen, die nicht weiter genannt werden sollen, sind die Einrichtung des Terrorabwehrzentrums (2004), das sogenannte BKA-Gesetz (2008) sowie der biometrische Reisepass (2005). Letzterer wurde unlängst im Rahmen einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof bestätigt.

<sup>20</sup> Weitere Anschlagversuche, auf die in diesem Zusammenhang oftmals verwiesen wird, folgten in den Jahren 2001 („Schuhbomber“), 2006 („Flüssigkeitenanschlag“) und 2009: („Unterhosenbomber“) (siehe auch Bonß/Wagner 2012: 46; Fischer/Masala 2011: 111).



Deutschland als Mitglied der EU muss sich daher im Bereich des Luftsicherheitsrechtes den Vorgaben der Verordnungen beugen. Für die Diskussion der Rolle der europäischen Ebene ist die Debatte über die Erhebung und Speicherung von Passagierdaten sowie das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten interessant. An diesen Maßnahmen werden beispielhaft die Folgen der Einbindung Deutschlands in die EU deutlich. Im Folgenden werden daher diese zwei Maßnahmen vorgestellt, welche Deutschland aufgrund der Einbindung in EU-Recht betreffen. Darüber hinaus werden mit dem Körperscanner sowie dem Passagierprofiling und der Passagierdifferenzierung zwei weitere Sicherheitsmaßnahmen vorgestellt, welche in die originär „deutsche“ Diskussion um zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen Eingang gefunden haben.

Im zivilen Luftverkehr werden umfangreiche Datensätze erhoben, gespeichert und ausgewertet. Der Austausch und die Speicherung von Fluggastdaten (Passenger Name Records) zwischen der Europäischen Union und den USA basiert auf einem Abkommen, das von der Kommission ausgehandelt, Ende 2011 im Rat der Innen- und Justizminister angenommen sowie schließlich auch vom Europäischen Parlament akzeptiert wurde. Es löst damit die Vereinbarungen aus den Jahren 2004 (Richtlinie 2004/82/EG) und 2007 (European Union 2007) ab (Bug/Wagner 2014: 11).<sup>21</sup> Schon das erste Abkommen 2004 war aufgrund der Weitergabe sowie der Detailtiefe und der Verknüpfungsmöglichkeit der Daten zu sensiblen Informationen heftig umstritten. Das zweite Abkommen 2007 war in relevanten Punkten mit dem vorherigen Abkommen identisch und schützte datenschutzrechtliche Interessen nur unzureichend. So enthält das aktuellste Abkommen zwar nur noch 19 Datensätze, jedoch handelt es sich dabei lediglich um die Zusammenfassung der zuvor 34 erhobenen Datensätze. Das neueste Abkommen von 2011 enthält nur wenige datenschutzrechtliche Verbesserungen und verfolgt weiterhin konsequent den Plan, einmal erhobene Daten so lange wie möglich zu verwahren. Das Abkommen erlaubt konkret die Sammlung und Speicherung verschiedenster Daten, die im Zusammenhang mit einer Buchung „anfallen“, z.B. personenbezogene Daten, Zahlungsweise, Reisedaten, Essenswünsche, Mitreisende, Erstübernachtung usw. (Krempf 2013b). Dies sind alles Daten, welche der Flugreisende üblicherweise bei der Buchung der Reise der Fluggesellschaft oder dem Reisebüro anvertraut. Diese Daten werden zum einen an das Department of Homeland Security in den USA weitergegeben. Allerdings haben amerikanische Sicherheitsbehörden auf Grundlage des Patriot Act auch die Möglichkeit, Daten auf direktem Wege von den Airlines „abzufischen“ (Krempf 2013b; Europäisches Parlament/Ausschuss für bürgerliche Freiheiten Justiz und Inneres 2012: 14). Möglich ist dies durch das im Abkommen vereinbarte Push-und-Pull-Verfahren. Im Push-Verfahren übermittelt der Dienstleister die erhobenen Daten an die

---

<sup>21</sup> Ausgangspunkt dafür, dass das Abkommen ausgehandelt wurde, war die Verpflichtung der Airlines durch amerikanische Behörden nach dem 11. September, Fluggastdaten an das Department of Homeland Security zu senden (Europäisches Parlament/Ausschuss für bürgerliche Freiheiten Justiz und Inneres 2012: 5).



zuständigen Stellen. Das Pull-Verfahren erlaubt den US-Behörden jedoch, auch nach eigenem Ermessen auf Datenbestände zugreifen zu können. Ebenfalls auf Grundlage des Patriot Act kann der Fall eintreten, dass die weitergegebenen Daten nicht im Department of Homeland Security verbleiben, sondern von weiteren Sicherheitsbehörden genutzt werden. Neben der Weitergabe der Daten werden die Speicherfristen sowie die Verknüpfung mit anderweitig verfügbaren Daten durch die Sicherheitsbehörden kritisiert (Europäisches Parlament/Ausschuss für bürgerliche Freiheiten Justiz und Inneres 2012: 11f)<sup>22</sup>. Die USA dürfen die Daten fünf Jahre in einer stets zugriffsbereiten Datenbank speichern. Im Anschluss daran werden die Daten in eine andere Datenbank überführt, welche strengeren Zugriffsregeln unterliegt und somit nicht unmittelbar für Ermittlungen zugänglich ist. Eine Anonymisierung der Daten sollte eigentlich bereits nach sechs Monaten gewährleistet werden, doch letztlich ist auch diese rückgängig zu machen. Für den Passagier besteht letzten Endes das Problem der Transparenz, was warum erfasst wird und wer konkret Zugriff auf die Daten hat. Vor dem Hintergrund einer immensen Menge an Datensätzen stellt sich die Frage der Zweckhaftigkeit. Sind Passagierdaten wirklich ein wesentliches Mittel zur Abwehr der Terroristen? Dass der Überblick über die beim US-amerikanischen Heimatschutzministerium registrierten Menschen verloren gegangen sein muss, zeigt der Fall von Umar Farouk Abdulmutallab, besser bekannt als der „Unterhosenbomber“, welcher eigentlich auf einer Nicht-Fliegerliste stand und den Flug nicht hätte antreten dürfen. Darüber hinaus kam es häufiger zu Fehlinterpretationen oder einer falschen Zuordnung der Ergebnisse, wie dies beispielsweise durch prominente Fälle wie Cat Stevens oder dem US-Senator Edward Kennedy publik wird. Als These für die Sammelleidenschaft könnte angeführt werden, dass diese eine organisatorische Funktion erfüllt und zur Legitimation der US-Heimatschutzbehörde beiträgt. Eine strategische Auswertung erscheint vor der Fülle der Daten beinahe unmöglich, zumal es immer Falschangaben, wie der erste Aufenthaltsort nach der Einreise in die USA, geben kann, welche vom Aufwand her unmöglich überprüfbar wären. Da jedoch alles von Bedeutung sein könnte und passende Algorithmen auch im Nachhinein gefunden werden können, scheint alles erst einmal gespeichert zu werden.

Im Gegensatz zu der kritischen Stellungnahme durch den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, ergeben Befragungen hinsichtlich der Akzeptanz oder Ablehnung der Maßnahme ein eher gemischtes Bild. Im Rahmen einer quantitativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland:

„[...] gab ein knappes Fünftel (19,4%) der Flugpassagiere zur Maßnahme an, sie besonders gut zu finden; weitere 52,2% finden die Maßnahme eher gut. 19,1% der Befragten hegen leichte Vorbehalte und entschiedenen Gegner sind mit 5,85 vertreten.“ (Bug/Wagner 2014: 12)

---

<sup>22</sup> An dieser Stelle soll nicht verschwiegen werden, dass auch im europäischen Raum über die Speicherung und Nutzung der Fluggastdaten gesprochen wird (Bug/Wagner 2014: 2).



Ergänzend dazu machte die qualitative Studie ebenfalls auf das breite Spektrum aufmerksam, das bei der Frage nach der Bewertung der Erhebung, Weitergabe und Speicherung von Fluggastdaten vorliegt, d.h. das Spektrum der Antworten bei der Befragung reichte von uneingeschränkt positiv bis eindeutig ablehnend (Bug/Wagner 2014: 19). Diese Bandbreite unterschiedlicher Haltungen lässt sich auch bei den politischen Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene finden. Während die einen an einem „eigenen“ europäischen Speicher- und Austauschsystem für Fluggastdaten „basteln“, mahnen die anderen einen effektiven Datenschutz an (Krempf 2013a). Es lässt sich festhalten, dass die Maßnahme gemischt aufgenommen wird und sich keine eindeutige Tendenz bezüglich ihrer Akzeptanz oder Ablehnung festmachen lässt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass besonders in der qualitativen Befragung deutlich wurde, dass die Maßnahme nicht eindeutig transparent für den Reisenden ist und daher sein Wissen, was Passenger Name Records beinhalten und was mit ihnen geschieht, nicht immer vollständig ist.

Die Debatte über das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten<sup>23</sup> setzte im Nachklang des Anschlagsversuchs am Flughafen Heathrow im Jahr 2006 ein.<sup>24</sup> Die britischen Behörden hatten das Mitführen von Flüssigkeiten als Sicherheitslücke identifiziert, und sowohl die Europäische Kommission als auch die damalige Bundesregierung folgten dieser Auffassung (European Commission 2006; Deutscher Bundestag 2008: 3). Mit der Verordnung der Europäischen Kommission wurde im Nachgang dieses Anlasses ab November 2006 das Mitführen von Flüssigkeiten im Sicherheitsbereich europäischer Flughäfen reguliert und ein umfassendes System an Vorschriften für Ausnahmen und Mengenbegrenzungen eingeführt (European Commission 2006). In den Monaten nach der Einführung wurde diese Sicherheitsmaßnahme in den Medien und von politischen Akteuren kritisiert. Zur Zeitpunkt der Einführung der Maßnahme war für viele Passagiere unklar, was als „Flüssigkeit“ gilt und was nicht, da die Liste für verbotene Flüssigkeiten intransparent war. Medial wurde der Eingriff im weiteren Verlauf durch das Mitnahmeverbot mit Argumenten der Ineffektivität und dem Eingriff in die Rechte der Reisenden als nicht akzeptabel bewertet.<sup>25</sup> Kritisch ist an der Regelung hervorzuheben, dass „auf Menge“ statt „auf Inhalt“ kontrolliert wird. Somit kann nicht verhindert werden, dass Flüssigsprengeffekt in den sicherheitsgeschützten Bereich eines Flughafens gelangt und durch die Einführung mehrerer kleinerer Mengen oder durch die Zusammenarbeit mehrerer Täter auf eine gefährliche Menge wieder zusammengeführt werden kann. Reisende sehen die Regularien aber vor allem auch durch wirtschaftliche Interessen befördert: So müssen zum Beispiel Getränke oder Haarspray vor der Kontrolle abgegeben werden, um hinterher im Verkaufsbereich meist teurer wieder erworben zu werden. Im politischen Kontext wurde die Intransparenz der Entscheidungskriterien über

---

<sup>23</sup> Teile dieses Abschnitts sind dem Beitrag Fischer/Masala 2011 entnommen.

<sup>24</sup> Siehe hierzu exemplarisch: Binninger 2008; Denkler 2007; Zeit Online 2006.

<sup>25</sup> Siehe hierzu exemplarisch: Welt.de 2008; Spiegel Online 2007.



Mitnahme oder Mitnahmeverbot von Flüssigkeiten kritisiert (Binner 2008).<sup>26</sup> Zudem machen Berichte in den Printmedien auf die manifeste Reaktanz von Reisenden gegenüber Sicherheitspersonal an Flughäfen aufmerksam (Knauer 2008). Schließlich kreist die Debatte immer wieder um die Frage nach der Rücknahme der Maßnahme unter den Bedingungen neuer technologischer Möglichkeiten der Sprengstoffdetektion (Focus Online 2010; Wettach/Kress 2008). Insgesamt verweist die Genese dieser Sicherheitsmaßnahme darauf, dass es zu Akzeptanzspaltungen kommen kann, da eine akzeptierte Bedrohung nicht automatisch zur Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen führen muss (Fischer 2012: 21f). Zudem verdeutlicht die Debatte über diese Sicherheitsmaßnahme den anlassbezogenen und symbolpolitischen Charakter von Sicherheitsmaßnahmen (Bonß/Wagner 2012: 49, 51). Symbolpolitisch deshalb, da Inszenierung und Darstellung einer vermeintlichen Lösung gegen Anschlagsmöglichkeiten mit Flüssigsprengstoff gefunden und umgesetzt wurden, auf der faktischen Ebene aber nicht wirksam greifen. Die Maßnahme wird von den Passagieren murrend akzeptiert, denn wer reisen will, muss sich fügen. Eine ablehnende Grundhaltung wird allerdings vor allem aufgrund der damit einhergehenden Umstände, weniger wegen ihrer Sinnhaftigkeit, eingenommen.

In Deutschland gab es in der Vergangenheit eine intensive Debatte über das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit am Beispiel Körperscanner sowie der Einführung von Profiling und Differenzierung. Da Deutschland im Rahmen der EU-Verordnung die Möglichkeit hat, über die Einhaltung der Mindeststandards hinaus weitere Sicherheitsmaßnahmen einzuführen, sind der Körperscanner sowie Profiling und Passagierdifferenzierung Optionen für „eigene“ Maßnahmen. Die Diskussion um beide Maßnahmen kann, vor allem vor dem Hintergrund der ablehnenden Argumente, daher als eine „typisch“ deutsche Diskussion betrachtet werden.

Die Analyse der medialen Diskussion um den Körperscanner zeigt, dass die Debatte über die Akzeptanz und Ablehnung dieser Sicherheitsmaßnahme anlassbezogen immer wieder aufflammt (Hirschberger 2013: 90). Wichtige Meilensteine für die Debatte sind der Anschlagversuch auf das Passagierflugzeug der Linie Delta von Amsterdam nach Detroit im Dezember 2009 und der Testlauf am Hamburger Flughafen im Dezember 2010. Während sich der ehemalige Innenminister Schäuble vor dem Anschlagversuch noch ablehnend zum Körperscanner äußerte, testete der damalige Innenminister de Maiziere das Gerät während des Testlaufs in Hamburg selbst und knüpfte den Einsatz dieser Technologie gegenüber den Medien an drei Kriterien: den Nachweis der Funktionsfähigkeit, gesundheitliche Unbedenklichkeit und Wahrung der Persönlichkeitsrechte (Darnstädt/Dettmer et al. 2008; Prantl 2009). Letztlich dominieren die medial vermittelte öffentliche Debatte jedoch zwei zentrale Argumentationsstränge – nämlich einerseits der Schutz der Privatsphäre, die beim Einsatz des Gerätes gewahrt werden

---

<sup>26</sup>Die Verordnung (EG) 820/2008 stellt in Absatz 4 fest, dass „viele dieser Maßnahmen nicht geheim gehalten werden müssen und daher im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden sollten“ (Europäische Kommission 2008).



muss, und andererseits die Gewährleistung der Sicherheit der Reisenden. Ob die Technologie die ihr zgedachte Aufgabe auch effektiv ausführte, also faktisch wirksam war, spielte im Diskurs als Argument lange Zeit nur eine Nebenrolle. Erst zum Ende des untersuchten Diskurszeitraumes, welches mit dem Ende der Testphase des Körperscanners am Hamburger Flughafen zusammenfiel, entwickelte sich das Argument der mangelnden Funktionalität zu dem ausschlaggebenden ablehnenden Kriterium gegen den Körperscanner in der bisherigen Form (Hirschberger 2013: 48). Bezeichnend für die Umstrittenheit dieser Maßnahme sind letztlich auch die verschiedenen Bezeichnungen, die der Körperscanner im Verlauf der Debatte erhielt (Nacktscanner, Körperscanner, Sicherheitsscanner). Rampp, Wolkenstein et al. begreifen die Begriffswahl zudem als strategischen Versuch verschiedener Sprecher, die öffentliche Debatte um den Körperscanner zu beeinflussen (Rampp/Wolkenstein et al. 2010: 60). Interessanterweise nahm die öffentlichen Debatte um das Für und Wider des Körperscanners jedoch eine recht unspektakuläre Wendung: Nach dem Testlauf in Hamburg entschied man sich, die Geräte auf Grund ihrer technologischen Mängel vorerst nicht einzusetzen, seit November 2012 werden Körperscanner jedoch am Flughafen Frankfurt – (bislang) ohne erneut von einer signifikanten öffentlichen Debatte begleitet zu werden – eingesetzt und von den Reisenden vor Ort scheinbar vorläufig akzeptiert.

Die politische deutsche Vergangenheit des Holocaust scheint bei der Debatte um das Profiling bis heute latent nachzuwirken<sup>27</sup>, d.h. wenn es um Maßnahmen geht, die Unterschiede zwischen den Passagieren betonen und Konsequenzen in ihrer Kontrolle folgen lassen.<sup>28</sup> Zeitweise wurde auch diskutiert, ob eine Umsetzung eines Profilings am Flughafen, wie dies bereits in Israel am Flughafen Ben Gurion praktiziert wird, umsetzbar wäre. Eine solche Maßnahme würde die technologische Sicherheitsspirale durchbrechen und einen anderen Fokus setzen: Nicht mehr potenziell gefährliche Gegenstände stünden im Zentrum der Aufmerksamkeit und der Sicherheitsmaßnahmen, sondern der Mensch, der das gefährliche Werkzeug benutzt, tritt in den Mittelpunkt der Maßnahme. Da die umfassenden Kriterien, welche in Tel Aviv zum Profil des Täters im zivilen Luftverkehr führen, nicht transparent sind, wurde in Deutschland eine eigene mediale Debatte darum geführt. Politiker und Sicherheitsexperten führen so Kriterien wie Alter, Geschlecht und Herkunft, aber auch die Berücksichtigung auffälliger Fliegerhistorien an, um ein „gefährliches Profil“ zu schärfen (Wagner 2013). Darüber hinaus stellt sich die

---

<sup>27</sup>Dass die deutsche Vergangenheit in Debatten um neue Sicherheitsmaßnahmen immer wieder thematisiert wird, zeigt nicht zuletzt die Auseinandersetzung um Vorratsdatenspeicherung, welche in den Kontext der Rasterfahndung zu Zeiten der Terrorbedrohung durch die Rote Armee Fraktion gestellt wird. Daran wird deutlich, dass Versicherheitlichungsdebatten nicht „im leeren Raum“ geführt werden, sondern in den jeweiligen historischen Erfahrungshintergrund eingebettet sind. In den Debatten um die ausgewählten Sicherheitsmaßnahmen im Bereich Flughafensicherheit schlägt sich diese historische Erfahrung (RAF) jedoch nicht nieder und wird daher im Fortgang dieser Länderstudie nicht ausführlich erörtert.



Frage, nach welchen Kriterien vor Ort offensichtlich werden kann, hinter welchem vermeintlichen Passagier ein Täter verborgen sein kann. Reichen Schwitzen oder auffällige Blicke, um genügend verdächtig zu sein?

Angestoßen wurde die Debatte um eine Differenzierung der Passagiere und das Profiling vor Ort durch den damals noch designierten Präsidenten des Deutschen Flughafenverbandes, Christoph Blume. Daraufhin stimmten Institutionen und Interessenvertretungen wie die Vereinigung Cockpit, der Flughafenverband, die Gewerkschaft der Polizei und der Zentralrat der Muslime mit ein und stellten ihre Sichtweise auf die Thematik heraus. Zudem war auch die deutsche Parteien in der Debatte durch herausragende Vertreter präsent. Ähnlich wie in der Debatte um den Körperscanner wurde offensichtlich, dass anlassbezogen – durch den Schuhbomber 2001, den vereitelten Anschlag mit Flüssigsprengstoff und den Unterhosenbomber, vor allem aber nach der Äußerung Blumes – die mediale Resonanz zunahm und das Thema erneut und stärker aufgegriffen wurde. Als Hauptargument für die Einführung dieser Sicherheitsmethodik wurde vor allem auf den Erfolg in Israel verwiesen. Dieser wurde medial zahlreich an Beispielen belegt, wobei sich kritische Stimmen äußerten, dass eine Übertragbarkeit auf Deutschland aufgrund zahlreicher Faktoren wie die Größe des Flughafens und den damit verbundenen Personalmitteln nicht möglich wären. Augenscheinlich ist dabei, dass Differenzierung bei den Kontrollen am Flughafen leicht in Diskriminierung „umschlagen“ kann, wenn die virtuelle soziale Identität dementsprechend nicht mit der aktuellen sozialen Identität übereinstimmt und somit ein Stigmatisierungsprozess in Gang gesetzt wird (Goffman 1967: 9-11), den sogar Mitreisende beobachten könnten. Die Balance zwischen Differenzierung und Diskriminierung an diesem Ort ist ein sensibler Akt, den Flughafengesellschaften vor dem Hintergrund ihres Service-Gedankens schwer vor allen Reisenden gleichermaßen bewältigen können. Vor allem wurde aber auch auf die deutsche Geschichte verwiesen, wonach eine Differenzierung der Passagiere schnell als Diskriminierung wirkt. Und gerade vor dem Hintergrund deutscher Geschichte sollte dies keine Wiederholung finden. Die Diskriminierung, Stigmatisierung und Gesetzeswidrigkeit eines Profilings und der Differenzierung waren – in genau diesem medial immer zugleich auftretenden Gleichklang – das Hauptargument gegen eine Umsetzung damit verbundener Maßnahmen.

Eine gewissermaßen entgegengesetzte Denkart für Flughafenkontrollen wäre die rein positive Diskriminierung, wie sie durch die freiwillige Registrierung von „trusted travellers“ möglich wäre. Der „vertrauenswürdige Reisende“ hinterlegt im Vorfeld seine Daten und erweist sich, beispielsweise durch Vorstrafenfreiheit oder seine Berufstätigkeit als Soldat oder Polizist und der damit vorher stattgefundenen Sicherheitsüberprüfung, als ungefährlich. Der Aspekt der Freiwilligkeit scheint es wert dahingehend hinterfragt zu werden, wie sehr sich diese Freiwilligkeit in einen gesellschaftlichen Druck entwickeln könnte – insbesondere dann, wenn sich „der Trend“ vom Auffinden der gefährlichen Person hin zu einem Beweis der „Unschuld“ durch den Passagier mittels der Herausgabe



seiner Daten verändert. Die bisherige Fremdsteuerung des Passagiers, welcher sich den Kontrollen unterwerfen muss, könnte sich somit in eine „positive“ Selbststeuerung wandeln. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der medialen Debatte um Profiling und Passagierdifferenzierung (vielfältigere) Kontra-Argumente sehr stark vertreten waren und die Ablehnung entsprechend deutlich kommuniziert wurde.

Insgesamt lässt sich für Deutschland im Überblick folgendes festhalten: Erstens existiert in Deutschland mit dem Bundesverfassungsgericht ein Akteur, der immer wieder einzelne Sicherheitsgesetze beziehungsweise Sicherheitsmaßnahmen korrigiert oder revidiert, wie z.B. einzelne Passagen im Luftsicherheitsgesetz. Zweitens spielen bei der deutschen Sicherheitsdebatte auf Grund der historischen Erfahrung Persönlichkeits- und Freiheitsrecht eine große Rolle, wie die Diskussion um den Körperscanner oder das Profiling gezeigt haben. Drittens fällt auf, dass Sicherheitsmaßnahmen – wenn sie einmal eingeführt sind – sich als äußerst überlebensfähig erweisen, wie z.B. das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten. Eine Rücknahme der Maßnahmen scheint in den Strukturen nicht mitgedacht oder eingebaut zu sein. Damit fehlt es also an einem Moment der Reflexivität in den Strukturen, welcher gewissermaßen eine „Abrüstung“ bei den entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen ermöglichen würde. So wird auf unterschiedliche Bedrohungslagen, denen Deutschland ausgesetzt ist, bisher nur mit einem „mehr“ an Sicherheitsmaßnahmen, nicht aber mit einem Abbau dieser reagiert. Selbst Maßnahmen, die keine Akzeptanz zu finden scheinen, werden über Reformen oder veränderte Argumentationsmuster wieder zurück in den Aushandlungsprozess gebracht. Viertens unterliegt die Einführung von Sicherheitsmaßnahmen in Teilen dem Einfluss der EU, so z.B. das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten sowie die Speicherung, Auswertung und Weitergabe der Fluggastdaten. Den verschiedenen Maßnahmen wird ein unterschiedliches Niveau von Akzeptanz und Ablehnung entgegengebracht, dennoch muss der Passagier, der reisen möchte, sich diesen letztendlich unterwerfen, auch wenn er dies murrend tut.





## 5.2 Großbritannien

Vor dem Hintergrund des Nordirlandkonflikts verfügt Großbritannien über langjährige Erfahrungen mit Terrorismus – erstaunlicherweise befindet sich die Forschung zur gesellschaftlichen (Un-)Sicherheitswahrnehmung und der Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen im Lichte terroristischer Bedrohung dennoch am Anfang (Allouche/Lind 2010, S. 4, 13; Johnson/Gearty 2007: 143).<sup>29</sup>

Die britische (Un-)Sicherheitswahrnehmung ist mit den Anschlägen von 9/11 und dem „Krieg gegen den Terror“ angestiegen und verharrt auf erhöhtem Level. Die britische Haltung gegenüber den Sicherheitspaketen, die in der letzten Dekade geschnürt wurden, ist tendenziell zustimmend. Auch die Videoüberwachung im öffentlichen Raum, die für diese Studie gesondert betrachtet wird, wird mehrheitlich positiv bewertet.

### 5.2.1 Sicherheitswahrnehmung

Wie eine Ipsos MORI Studie von 2008 zeigt, ist Terrorismus bereits vor den Anschlägen von 9/11 in der Wahrnehmung der Bevölkerung präsent (Duffy/Wake et al. 2008: 56). Dies ist vor dem Hintergrund des Nordirlandkonflikts nicht überraschend:

„Terrorism is not a new issue. It should be remembered that throughout the 1980s and early 1990s, Britain faced a constant terrorist threat in the form of an Irish-based republican extremism (principally in the form of the IRA) that struck far more frequently than has been seen so far with the relatively new threat from politicized versions of Islam.“ (Johnson/Gearty 2007: 156)

Allerdings zeigt diese Studie auch, dass Terrorismus erst mit den Anschlägen von 9/11 aus Sicht der britischen Bevölkerung (wieder) zu einer relevanten Bedrohung wird, d.h. die Wahrnehmung von Terrorismus als Sicherheitsproblem steigt nicht nur anlassbezogen an, sondern fällt auch insgesamt höher aus als vor 9/11 (Duffy/Wake et al. 2008:14, 55f).<sup>30</sup>

Dies spiegelt nach Allouche und Lind auch eine Befragung von Ipsos MORI wider, die regelmäßig abfragt, welche drei Themen als am Besorgniserregendsten wahrgenommen

---

<sup>29</sup>Allouche und Lind tragen in ihrem Forschungsüberblick einen Großteil der Studien und Befunde zusammen, die für dieses Thema verfügbar sind (Allouche/Lind 2010: S. 11-17). Vor dem Hintergrund der Lektüre des Forschungsüberblick von Allouche/Lind wählen wir für die Frage nach der (Un-)Sicherheitswahrnehmung und der Einführung von Sicherheitsmaßnahmen einige dieser Erhebungen ebenfalls aus und skizzieren diese Befunde.

<sup>30</sup> Die Befragung (genaue Formulierung: "What do you see as the main/other important issues facing Britain today?") erfolgte im Rahmen des Ipsos MORI Political Monitor 2007. Befragt wurden 1000 britische Erwachsene über 18 Jahre (Duffy/Wake et al. 2008: 56).



werden („Which three of these topics do you find most worrying in Britain?“). Hierauf antworteten im Jahr 1997 21% der Befragten, im Jahr 2003 42% der Befragten und im Jahr 2007 33% der Befragten mit Terrorismus (Zusammenstellung der Studien nach Allouche/Lind 2010: 12). Eine Erhebung des Chatham House (Knight/Niblett et al. 2012: 6; Chatham House 2012: 13, 45) verweist zudem auf überaus interessante Umfragekonstellationen bei der (Un-)Sicherheitswahrnehmung: Bei der Frage nach den größten Bedrohungen für den britischen „way of life“ benennen Befragte, die die allgemeine Öffentlichkeit repräsentieren, Terrorismus als größte Bedrohung (50%) und Befragte, die die Meinungsführer repräsentieren, nennen das „Scheitern des internationalen Finanzsystems“ als größte Bedrohung (71%). Vor diesem Hintergrund argumentiert Benoit Gomis von Chatham House: „Understandably, the public fears risks over which it has little control.“ (Knight/Niblett et al. 2012: 7). Einschränkend muss jedoch ergänzt werden, dass sich Terrorismus auch bei den Meinungsführern unter den fünf größten Bedrohungen (39%) findet.<sup>31</sup> Betrachtet man diese Ergebnisse mit Blick auf Alter und Lebensregion der Befragten, die die Öffentlichkeit repräsentieren, genauer, dann zeigt sich, dass Terrorismus besonders von älteren Befragten (über 60 Jahre) (59%) genannt wird, während Befragte zwischen 18-24 Jahre Terrorismus weit seltener als größte Bedrohung nennen (33%). Überdies geben die Befragten Londons Terrorismus überraschend „selten“ als größte Bedrohung an – nämlich 45% –während Befragte im restlichen Süden und Befragte im Norden Terrorismus wesentlich häufiger als größte Bedrohung für Großbritannien bezeichnen – nämlich 53% im restlichen Süden und 54% im Norden (Chatham House 2012: 13; Knight/Niblett et al. 2012: 7). Aus diesen Werten ergeben sich interessante Implikationen mit Blick auf Versicherunglichungsdynamiken: Auch wenn die Bewohner Londons relativ „robust“ mit Blick auf die Möglichkeit eines Anschlages in der Stadt zu sein scheinen und die befragten Meinungsführer die Finanzkrise priorisieren, lässt sich argumentieren, dass Terrorismus von der allgemeinen Öffentlichkeit sowie von den Meinungsführern als Sicherheitsbedrohung akzeptiert wird.

Darüber hinaus soll noch auf einen Aspekt eingegangen, dem auch Allouche und Lind (Allouche/Lind 2010: 15) in ihrem Forschungsüberblick einigem Raum geben:

„Given that the contemporary threat of terrorism has been framed by political leaders and the media predominantly as a problem of Islamic extremism, and high-profile government counterterrorism initiatives in the UK have targeted British Muslim

---

<sup>31</sup> Folgende Formulierung wurde für die Befragung verwendet: „Here are some international issues that some people regard as current or possible future threats to the British way of life. Which, if any, do you regard as the GREATEST threats?(Please tick up to four.) (Chatham House 2012: 13, 45). Die Einschätzung der allgemeinen Öffentlichkeit wird im Rahmen eines repräsentativen Samples von 2079 Erwachsenen abgefragt. Das Sample der so genannten Meinungsführer („opinion formers“) umfasst 735 so genannte „einflussreiche Erwachsene“ verschiedener gesellschaftlicher Sektoren wie Medien, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft oder Kunst (Knight/Niblett et al. 2012: 35).



communities, sections of the media and human rights activists have voiced concerns of a heightened risk of new social divisions being created.” (Allouche/Lind 2010: 15)

Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse der YouGov-Befragungen aus den Jahren 2005 und 2013 durchaus beunruhigend: So antworten 50% der Befragten im Jahr 2005 und 57% im Jahr 2013 auf die Frage „Do you think the leaders of Britain’s Muslim communities are doing the best they can to fight terrorism, or are a significant number turning a blind eye to it?“ mit „A significant number of the leaders of Britain’s Muslim communities are turning a blind eye to terrorism“. Darüber hinaus schätzten 10% der Befragten im Jahr 2005 und 14% der Befragten im Jahr 2013 das Verhältnis britischer Muslims zu ihrem Heimatland wie folgt ein: “A large portion of British Muslims feel no loyalty and are prepared to condone or even carry out acts of terrorism” (YouGov/Sunday Times 2013: 7). Diese Erhebungen verweisen darauf, dass bereits die Art und Weise der Artikulation einer Sicherheitsbedrohung durchaus bedenkliche Konsequenzen nach sich zieht – nicht nur für die Gruppen, die im Diskurs benannt werden, sondern auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt.

Zusammenfassend könnte man unter Rekurs auf Roe davon sprechen, dass zumindest die erste Stufe der Versicherheitlichung („stage of identification“) mit Blick auf die Sicherheitswahrnehmung des internationalen Terrorismus nach 9/11 erreicht ist. Interessant wird nun sein, wie es um die zweite Stufe („stage of mobilisation“) bestellt ist.<sup>32</sup> Die Erhebungen zur (Un-)Sicherheitswahrnehmung durch muslimische Bürger deuten die von den Kopenhagener Autoren vermuteten problematischen Implikationen von Versicherheitlichungsdynamiken an.

### 5.2.2 Sicherheitsmaßnahmen

Lange vor 9/11 existierte in Großbritannien eine umfassende Antiterrorgesetzgebung im Zusammenhang mit dem gewaltsamen Konflikt in Nordirland – allein im Zeitraum von 1973-1996 wurden acht Antiterrorgesetze verabschiedet bzw. reformiert (Bug/Enskat et al. 2011: 56f). Darüber hinaus wurde noch im Jahr 2000 der so genannte Terrorism Act reformiert und dadurch unter anderem die Mitgliedschaft sowie die finanzielle Unterstützung terroristischer Vereinigungen unter Strafe gestellt sowie der erlaubte Zeitraum der Festnahme ohne Anklageschrift verlängert (Tuval 2008).<sup>33</sup> Nach den Anschlägen vom 11. September gewann die Sicherheitsgesetzgebung jedoch noch einmal

---

<sup>32</sup>Interessanterweise stellt eine Studie von Bozzoli und Müller fest, dass sich die Unterstützung von Sicherheitsmaßnahmen, die eine Einschränkung bei den Bürgerrechten bedeuten würden, im Gegensatz zur Unsicherheitswahrnehmung erst mit einer Zeitverzögerung nach einem Anschlag verändert (Bozzoli/Müller 2011: 96).

<sup>33</sup>2006 wurde der Terrorism Bill verabschiedet, der den Terrorism Act aus dem Jahr 2000 um weitere Delikte erweitert.



eine neue Dynamik.<sup>34</sup> Zentral sind unter anderem folgende gesetzgeberische Maßnahmen: Ende 2001 wurde der so genannte Anti-Terrorism, Crime and Security Act (ATCSA) verabschiedet. Dieser erweitert die Befugnisse der Sicherheitsbehörden mit Blick auf Ermittlung bei Terrorismus sowie Überwachung und Festnahme von Terrorismusverdächtigen massiv. Insbesondere gegen den Passus, der die Festnahme von Terrorverdächtigen regelte, welche keinen britischen Pass besitzen und wegen der politischen Situation in den Herkunftsländern nicht abgeschoben werden können, kam es zu aktivem Protest durch Bürgerrechtsgruppen und Anwälten. 2004 wurde dieser Passus nach Behandlung im House of Lords 2004 aufgehoben (Tuval 2008).<sup>35</sup> Im Jahr 2008 wurde zudem der sogenannte Counter Terrorism Bill verabschiedet. Dies gab den Sicherheitsbehörden weitere Möglichkeiten, Informationen zu sammeln und formulierte neue Regelungen zur Festnahme und Befragung von Terrorverdächtigen sowie zur Bestrafung von terroristischen Delikten. Insgesamt handelt es sich bei all diesen Maßnahmen um weit reichende Eingriffe in die Bürger- und Freiheitsrechte. Dennoch stellen Johnson und Gearty in ihrer Studie fest, dass lediglich zwei Maßnahmen – Folter und ein Verbot friedlich zu demonstrieren – bei der Bevölkerung auf eindeutige Ablehnung stoßen (Johnson/Gearty 2007: 160). Bei den anderen Maßnahmen, die abgefragt wurden, zeigte die Erhebung ein gemischtes Bild (Johnson/Gearty 2007: 160).

„Only two of eight measures have clear majorities who think they are unacceptable: torture and the banning of peaceful protests and demonstrations. Two measures show a fairly even split among the public: banning free speech and denying a trial by jury to people charged with terrorist-related crimes. The four remaining measures have large majorities of people believing that they are a price worth paying, despite quite fundamental change to the British legal system they would entail. Moreover, the three measures that have the highest proportions believing them to be a price worth paying are intended for people merely *suspected* [Hervorhebung d. Autoren] of involvement in terrorism.” (Johnson/Gearty 2007: 160)

Darüber hinaus bewerteten im Rahmen einer YouGov-Studie aus dem Jahr 2010 51% der Befragten die Antiterrormaßnahmen der Regierung als effektiv (YouGov/The Sun 2010: 1). Allerdings stellen Johnson und Gearty auch fest, dass die sprachliche Kopplung von Sicherheitsmaßnahmen an Terrorismusbekämpfung die Einstellung der Befragten beeinflusst:

„Interestingly, we can observe the role that the mention of terrorism appears to have on people’s views by comparing five of these questions with similar ones asked elsewhere in the questionnaire that did not mention terrorism. And mentioning the ‘T’ word does appear to have an effect: of those people who thought that protest marches against a

---

<sup>34</sup>Für eine Übersicht zu den Maßnahmen siehe auch Dstl 2010: 6-9.

<sup>35</sup>Daraufhin wurde 2005 der Prevention of Terrorism Act beschlossen, der die annullierte Regelung zur Verhaftung von nicht-britischen Terrorverdächtigen im ATCSA, ersetzt (Tuval 2008).



government action should definitely be allowed, 20 per cent now said that banning certain peaceful protests and demonstrations was a price worth paying to help tackle the threat of terrorism.” (Johnson/Gearity 2007: 160).

Dies verweist erneut auf die Bedeutung von Sprache im Rahmen von Versicherheitlichungsdynamiken – an dieser Stelle jedoch mit Blick auf die Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen, d.h. bei der „stage of mobilisation“ (Roe). Ein Forschungsüberblick des Defence Science and Technology Laboratory (Dstl) macht zudem auf empirische Befunde zur Wahrnehmung von Anti-Terrormaßnahmen durch muslimische Gemeinschaften aufmerksam. So stellt Dstl nach der Durchsicht verschiedener Erhebungen fest, dass:

“There was both quantitative and qualitative evidence showing that samples of Muslim communities perceive some aspects of CT legislation to be unfair, unjust and discriminatory.“(Dstl 2010: 2)

Auch wenn Dstl bei diesen Erhebungen methodische Schwächen feststellt – bspw. einen methodischen „bias“ durch die Konzentration auf muslimische Gemeinschaften –, sind diese Erkenntnisse durchaus beunruhigend und werden in Großbritannien bereits in verschiedenen Foren (Medien, Forschung, Ministerien) diskutiert (Allouche/Lind 2010: 17f).

Um der Akzeptanz bzw. Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen in Großbritannien weiter auf den Grund zu gehen, soll nun eine Sicherheitsmaßnahme ausführlicher vorgestellt werden. Bei Großbritannien bietet sich ein Blick auf die Videoüberwachung an, da das Land in diesem Zusammenhang als Vorreiter bezeichnet werden kann.<sup>36</sup> Die Anfänge der Videoüberwachung lassen sich im „Mutterland der Videoüberwachung“ (Töpfer 2007:35) bis in die 1960er-Jahre zurück verfolgen. Zunächst wurden die Kameras jedoch meist zeitlich befristet und verdeckt eingerichtet. Eine erste dauerhafte Anlage wurde schließlich Mitte der 1980er-Jahre im britischen Bournemouth installiert. Es dürfte nicht überraschend sein, dass Videoüberwachung insbesondere der Abschreckung terroristischer Anschläge vor dem Hintergrund des Nordirlandkonfliktes sowie zur Kriminalitätsbekämpfung dienen sollte (Töpfer 2008: 62f). Während die Anzahl der Anlagen bis in die 1990er-Jahre nur mäßig anwuchs (Norris/McCahill et al. 2004: 111), änderte sich diese Entwicklung mit der Entführung und Tötung eines Zweijährigen massiv. Diese Tat konnte durch (private) Videoüberwachung aufgeklärt werden (Töpfer 2008:63) – dementsprechend wurde nach diesem Ereignis die Videoüberwachung an öffentlichen Straßen und Plätzen massiv ausgebaut. Finanziell gefördert wurden diese Vorhaben im Rahmen so genannter „City Challenge Competitions“ mit finanzieller

---

<sup>36</sup> In Großbritannien ist Videoüberwachung unter dem Akronym Closed-Circuit-Television (CCTV) bekannt. Dieser Abschnitt findet sich auch als Beitrag zu Videoüberwachung in Bug/Enskat et al. 2011: 69f.



Unterstützung durch die Regierung (Norris/McCahill et al. 2004: 111f). Zwischen 1992 und 2002 hat das britische Home Office ungefähr 360 Millionen Euro für den Ausbau von Videoüberwachung bereit gestellt (Töpfer 2008:77). Das Hauptargument, das für die Installation von Videokameras vorgebracht wird, ist nach wie vor die Prävention und Aufklärung von Straftaten.<sup>37</sup> Auch im Zusammenhang mit der Abschreckung von terroristischen Attentaten wird der Einsatz Videoüberwachung jedoch immer wieder diskutiert. So trugen die Videoaufnahmen des Anschlages auf das Londoner U-Bahn Netz 2005 dazu bei, dass die Attentäter identifiziert wurden (House of Commons 2006; Stutzer/Zehnder: 120). Allerdings zweifeln Experten an der abschreckenden Wirkung mit Blick auf Terrorismus – schließlich ist gerade dieser auf „Sichtbarkeit“ angewiesen (Hempel 2007:147; Stutzer/Zehnder 2009:131): Dennoch verweisen Erhebungen darauf, dass die Videoüberwachung von der britischen Bevölkerung positiv bewertet wird. So beurteilten im Rahmen einer YouGov-Erhebung im Jahr 2008 74% der Befragten den Einsatz der Videoüberwachung als „this is broadly a good thing, as CCTV cameras help to deter criminal behavior and catch offenders“.<sup>38</sup> Letztlich verfügt kein anderes europäisches Land über eine ähnlich stark ausgebaute Videoüberwachung an öffentlichen Straßen und Plätzen wie Großbritannien. Hierbei spielen nach Expertenmeinungen auch die rechtlichen Rahmenbedingungen eine gewisse Rolle: Die britische Rechtskultur kennt ursprünglich kein Recht auf Privatheit im öffentlichen Raum (Töpfer 2008: 63). Mit Blick auf den Ausbau der Videoüberwachung bis Mitte der 1990er-Jahre bedeutet dies, dass „es keine nennenswerten rechtlichen Hindernisse gab“ (Töpfer 2008: 63). Erst Ende der 1990er-Jahre wurden mit dem Data Protection Act (1998) Prinzipien für den Umgang mit personenbezogenen Daten, die unter anderem aus der Videoüberwachung gewonnen wurden, formuliert (Gras 2004: 217). Hintergrund für diese Überarbeitung war unter anderem die Europäische Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) aus dem Jahr 1995 (Gras 2004: 217). Mit Blick auf eine Stärkung des Rechts auf Privatheit in Großbritannien immer zudem oftmals auf Art. 8 der EMRK verwiesen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Sicherheitsmaßnahmen im Kampf gegen den so genannten internationalen Terrorismus – mit einzelnen Ausnahmen von der britischen Bevölkerung eher positiv bewertet werden. Wie Johnson und Gearty zeigten, spielt hierbei die jeweilige sprachliche Rahmung als Anti-Terrorismus-Maßnahme eine große Rolle. Darüber hinaus kommen sicher auch die Erfahrungen mit Terrorismus vor

---

<sup>37</sup>Obgleich Studien zeigen, dass die kriminalpräventive Wirkung überaus situationsbedingt ist. (Stutzer/Zehnder 2009: 124-126).

<sup>38</sup> Das Sample der Erhebung umfasst 2073 Befragte. Eingeleitet wurde wie folgt: „Britain has more closed circuit TV cameras than any other country, monitoring streets, stations, shopping centres, offices etc. Do you think...“ Die zwei anderen Antwortmöglichkeiten lauteten: “This is broadly a bad thing, because these cameras allow the state to ‘snoop’ on people and invade privacy” und “Don’t know” (YouGov/The Economist 2008: 1). Einschränkend muss an dieser Stelle jedoch auf Hempel verwiesen werden, der darauf aufmerksam macht, dass die Ergebnisse derartiger Erhebungen abhängig von der Formulierung der Fragen stark variieren (Hempel 2007: 133-135).



dem Hintergrund des Nordirlandkonfliktes und beim Beispiel der Videoüberwachung die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen und das damit einhergehende gesellschaftliches Verständnis von Privatheit zum Tragen. Letztlich wird der Eingriff von Sicherheitsmaßnahmen in die Bürgerrechte trotz der eher positiven Bewertung auch in Großbritannien diskutiert – insbesondere mit Blick auf mögliche Diskriminierungserfahrungen gesellschaftlicher Gruppierungen, wie vom Dstl-Forschungsüberblick referiert, kann dies als überaus wichtig wünschenswert bewertet werden.

### 5.3 USA

Mit dem Slogan „Global War on Terrorism“ vermochte es US-Präsident George W. Bush 2001, eine weltweite Kampagne zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auszulösen. Die US-amerikanische Regierung um Bush trat dabei als machtvoller und einflussreicher Akteur für die Versicherheitlichung des Sachverhaltes auf; und zumindest während der ersten Phase des Kampfes gegen den Terrorismus gelang es, zahlreiche Staaten und Gesellschaften von der „neuen“ Bedrohung zu überzeugen. Die Anschläge vom 11. September waren der erste schwere terroristische Anschlag auf US-amerikanischem Territorium durch Akteure außerhalb der USA. Dementsprechend stark wirkte sich dieses Ereignis auf die (Un-)Sicherheitswahrnehmung von Bevölkerung und Politikern aus. Im Jahr 2013 hat sich die (Un-)Sicherheitswahrnehmung auf ein mittleres Niveau gesenkt; die Sicherheitsmaßnahmen erscheinen in der öffentlichen Debatte nun „diskutabel“. Das grundsätzliche Bewusstsein, Anschlagziel terroristischer Gruppierungen zu sein, hat sich allerdings nach dem 11. September in der breiten US-amerikanischen Öffentlichkeit trotz fehlender objektiver Begründung nicht verändert, sodass ein Gros der Bevölkerung den inneren und äußeren Sicherheitsmaßnahmen zustimmt.

John Mueller (2006: 13) verweist in diesem Zusammenhang auf die Tatsache, dass seit den Anschlägen auf das World Trade Center – trotz der vermeintlichen Bezeichnung des „age of terror“ – weniger US-amerikanische Opfer durch Terroranschläge zu beklagen sind als Tote durch Bienenstiche. Trotzdem scheint der „Krieg gegen den Terrorismus“ ein allgegenwärtiges Thema zu sein, das in Presse und Politik debattiert wird. Sicherheitsforschern kommt somit also zwangsläufig die Aufgabe zu, „to better understand these unrealistic perceptions of risk“ (Institute of Development Studies 2010: 28). Denn wenn internationaler Terrorismus – in Ermangelung objektiver „Fakten“ zur Bedrohungslage – als eher „subjektiv empfundene“ Sicherheitsbedrohung wirksam wird, muss auch die Legitimität und Zweckrationalität von Sicherheitsmaßnahmen unter diesem Vorzeichen verstanden werden.



### 5.3.1 Sicherheitswahrnehmung

Terroristische Anschläge zielen darauf ab, Angst und Unsicherheit im Zielland auszulösen. Dass dabei weniger von einer „objektiven“ Bedrohung oder Gefährdungslage die Rede sein kann, scheint eher in den Hintergrund öffentlicher Debatten zu rücken. Vielmehr äußern sich die Absichten von Terroristen darin, „to employ psychological terror against us (...) to enhance our sense of psychological vulnerability and to psychologically attack us“ (Banks et al. 2007: 221). Somit erscheint eine Analyse und Bewertung der Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen geeigneter als die bloße Evaluation von Opferzahlen, um die eigentlichen Effekte terroristischer Anschläge zu bewerten. Nichtsdestoweniger beziehen sich diese Ergebnisse selbstredend nur auf das „Unsicherheitsgefühl“ oder die „Unsicherheitswahrnehmung“ innerhalb der Bevölkerung, und eignen sich nicht, aus objektiver Perspektive die Effektivität von entsprechenden Maßnahmenkatalogen zu beurteilen.

Bei der Untersuchung des US-amerikanischen Versicherheitlichungsprozesses um den „Global War on Terrorism“ spielen folglich weniger faktische oder „reale“ Bedrohungsattribute eine Rolle. Vielmehr kann die Bedrohung des internationalen Terrorismus in der US-amerikanischen Öffentlichkeit nur dann nachvollzogen werden, wenn der historische, soziolinguistische und gesellschaftliche Hintergrund einbezogen wird. Das Bedrohungsbild des muslimischen Terroristen ist in diesem Zusammenhang ebenso mit der amerikanischen Angst vor einem „death of a way of life“ (Stapely 2006) verbunden wie mit dem Bild des unverletzlichen, demokratisch legitimierten Hegemons. Nur so versteht sich der „shock of 9/11“, der als Ausgangspunkt für den Politikkurs der folgenden Jahre ausschlaggebend wurde. Redfield (2009: 1) weist überspitzt auf diesem Umstand hin:

„As for the idiom of war, since this superpower is famously jealous of its sovereignty, highly if erratically militarized in its culture, and, at the time of the attacks, governed by bellicose leaders, one would hardly expect it to have denied itself military acts of vengeance.“

Die Anschläge vom 11. September können so durchaus als Anlass des Prozesses der Bedrohungskonstruktion gewertet werden, die Reaktionen der USA sind allerdings nur im soziokulturellen Kontext des Anschlages zu verstehen.

Dass die Bedrohung durch internationalen Terrorismus somit als *anlassbezogenes* Phänomen zu deuten ist, belegen zahlreiche Studien zum Sicherheitsbewusstsein der US-amerikanischen Bevölkerung nach den Anschlägen des 11. Septembers. Im Rahmen des Global Views Survey 2012 des Chicago Council on Global Affairs werden Befragte unter anderem darum gebeten, Probleme, die die amerikanischen Interessen bedrohen, zu bewerten. Im Jahr 2002 – also gleichsam direkt nach den Anschlägen von 9/11 – bewerteten 92% der Befragten Terrorismus als kritische Bedrohung amerikanischer Interessen. In den Folgejahren sank diese (Un-)Sicherheitswahrnehmung zwar ab, blieb





jedoch auf erhöhtem Niveau relativ stabil: So lag der Wert im Jahr 2006 bei 74% und im Jahr 2010 bei 73%. In der jüngsten Umfrage aus dem Jahr 2012 bewerteten immerhin noch 67% der Befragten Terrorismus als kritische Bedrohung (The Chicago Council on Global Affairs 2012b: 8). Die hohe Bedrohungssensibilität in Bezug auf internationalen Terrorismus ist dabei einzig auf den Anlass des 11. Septembers zurückzuführen: Im Zeitraum zwischen 1995 bis Mitte 2001 nannten weniger als 1 % der Befragten „Terrorismus“ als wichtigste Angelegenheit der US-amerikanischen Öffentlichkeit (Institute of Development Studies 2010: 20). Eine Studie des Pew Research Centers nach dem Anschlag auf den Boston Marathon im April 2013 bestätigt die Anlassbezogenheit von (Un-)Sicherheitswahrnehmungen. So gehen bei der Befragung im Jahr 2003 74 % der Befragten davon aus, dass es in unregelmäßigen Abständen zu Anschlägen in den USA kommen kann. Dieser Wert war im Jahr 2012 auf 67 % der Befragten abgesunken und schnellte nach dem Anschlag von Boston im April 2013 wieder auf 75 % der Befragten hinauf (Pew Research Center 2013c: 1). Eine ähnliche Schlussfolgerung kann im Zusammenhang mit dem „Oklahoma City Bombing“ 1995 gezogen werden: Hier sank – ebenso wie im Zeitraum ab 2002 nach den Anschlägen auf das World Trade Center – die Zahl derjenigen, die Sorge äußerten, selbst Opfer eines vergleichbaren Anschlages zu werden. Somit ist festzuhalten, dass terroristische Anschläge eine eher kürzere „Halbwertszeit“ aufweisen – die Angst vor einer Wiederkehr vergleichbarer Ereignisse sinkt mit jedem vergangenen Jahr: Während sich am 11. September 2001 23 % sehr besorgt zeigten, Opfer eines Anschlages zu werden, äußerten sich ein Jahr später nur noch 15 % in gleicher Weise, und im Januar 2010 waren nur noch 9 % der Befragten sehr besorgt (Institute of Development Studies 2010: 20). Diese Ergebnisse konnten in einer Studie vom Chicago Council on Global Affairs 2008 bestätigt werden: Während 2002 91 % der befragten Haushalte Terrorismus für eine entscheidende Bedrohung von nationalen Interessen hielten, taten dies 2008 nur noch 70 %.

Während diese Sprünge auf die Anlassbezogenheit verweisen, wird auch deutlich, dass die (Un-)Sicherheitswahrnehmung seit 9/11 konstant erhöhte Werte aufweist. Die relativ konstant erhöhte Sorge mit Blick auf einen Anschlag („Worried about another attack in the U.S.“) bestätigt auch eine Erhebung des Pew Research Center aus dem Jahr 2010: So sind – bis auf wenige Ausnahmen – um die 20 % der Befragten sehr besorgt („very“) und um die 40% der Befragten etwas („somewhat“) besorgt mit Blick auf einen möglichen Anschlag in den USA. Abweichungen ergeben sich vor oder nach einschlägigen Ereignissen zum Beispiel den drohenden Krieg im Irak – so sind im Januar 2003 34 % der Befragten mit Blick auf einen Anschlag besorgt. Insgesamt schätzen ältere Befragte die Wahrscheinlichkeit eines Anschlages höher ein als jüngere Befragte – zudem ergab die Erhebung keine Hinweise darauf, dass Bewohner urbaner Zentren mit Blick auf Terrorismus eine höhere (Un-)Sicherheitswahrnehmung aufweisen (LaFree/Presser et al. 2013: 10, 12). Allerdings kann für die letzten Jahre mit Blick auf die Ergebnisse einer Studie des „Council on Foreign Relations“ von 2009 festgestellt werden, dass es – gemessen am weltweiten Durchschnitt – insgesamt nur leicht erhöhte Sorgen vor



terroristischen Anschlägen gibt. Dabei geben trotz alledem 44 % der Befragten an, internationalen Terrorismus noch immer für ein „very big problem“ zu halten (The Council on Foreign Relations 2009: 1).

Neben der Anlassbezogenheit US-amerikanischer Terrorangst scheint sich allerdings zum anderen ein grundsätzliches Bedrohungsgefühl etabliert zu haben, dass nach dem 11. September als „Konstante“ zu verstehen ist. Diese unveränderte Unsicherheitswahrnehmung muss allerdings nicht zwangsläufig als Folge *tatsächlicher* Bedrohungen interpretiert werden, sondern könnte im Zuge der Politik US-amerikanischer Sicherheitsbehörden immer wieder neu aktiviert worden sein. Die langfristig angelegte Kampagne des „Global War on Terrorism“ scheint dabei nur eine von vielen Maßnahmen zu sein, die ein grundlegendes Gefühl der Bedrohung vor terroristischen Anschlägen begründen könnten.

Bei der Analyse der US-amerikanischen Sicherheitswahrnehmung sollte allerdings noch ein dritter Befund angeschnitten werden, der sich auf das soziopolitische und gesellschaftliche Gefüge bezieht. Entsprechende Studien verweisen einerseits auf die erhöhte Sorge der Bevölkerung vor islamistischen Extremismus und andererseits auf verstärkte Diskriminierungserfahrungen amerikanischer Muslimes (Pew Research Center/The Pew Forum on Religion and Public Life 2009; Pew Research Center 2011).

“For Muslims in the United States, concerns about Islamic extremism coexist with the view that life for Muslim Americans in post-9/11 America is difficult in a number of ways. Significant numbers report being looked at with suspicion (28 %), and being called offensive names (22 %). And while 21 % report being singled out by airport security, 13 % say they have been singled out by other law enforcement. Overall, a 52 % majority says that government anti-terrorism policies single out Muslims in the U.S. for increased surveillance and monitoring.” (Pew Research Center 2011: 2)

Diese Dynamiken verweisen darauf, dass sich die öffentliche (Un-)Sicherheitswahrnehmung auf durchaus problematische Weise auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirken kann. Darüber hinaus könnte die Salienz muslimischer Bürger und Einwanderer in den USA als weitere Begründung dafür dienen, dass es seit dem 11. September grundsätzlich zu einer Zunahme der Unsicherheitswahrnehmung gekommen ist. Dieser Befund steht im Zusammenhang mit der Zunahme patriotischer Gesinnungen kurz nach dem 11. September; das gleichzeitig anwachsende Misstrauen gegenüber Muslimen im Land ist daher ein bedauerlicher Nebeneffekt dieser Entwicklung (Institute of Development Studies 2010: 22), der sich bisweilen sogar in einem öffentlich Wunsch nach gesetzlichen Schranken von Einwanderungen muslimischer Menschen in die USA äußerte. Der Zusammenhang zwischen dem Auftreten eines terroristischen Anschlages und der Zunahme von Patriotismus ist auf Grundlage zahlreicher Studienergebnisse offensichtlich. So konnten patriotische „rallying-around-the-flag“-Politiker deutlich mehr Zustimmung verzeichnen, als dies ohne die Wahrnehmung einer gesteigerten Bedrohung



der Fall gewesen wäre. Auch das Vertrauen in staatliche Institutionen, Ämter und Behörden stieg kurz nach den Anschlägen vom 11. September: US-Präsident Bush, der am 10. September 51 % an Zuspruch durch die Bevölkerung erfahren konnte, wusste bereits am 15. September 86 % seiner Landsmänner hinter sich. Patriotismus scheint also als Legitimationsgrundlage unterschiedlicher Sicherheitsmaßnahmen „nutzbar“. Steigt das Vertrauen in staatliche Institutionen, können die mit diesen Stellen verbundenen Maßnahmenkataloge einfacher installiert und umgesetzt werden.

Die Bedrohungswahrnehmung in den USA hängt darüber hinaus mit einem weiteren, entscheidenden Faktor zusammen. Wie und in welchem Ausmaß terroristische Bedrohungen wahrgenommen werden, lässt sich wiederum durch die Wahrnehmung der behördlichen und regierungsbezogenen „preparedness policies“ begründen. Khalil (2006: 305) führt dazu aus:

„This is a measure of how one perceives the government’s prevention and emergency preparedness policies. If the public has confidence in the government’s terrorism prevention policies and their emergency response in the event an attack does occur, he or she will assess the terrorist threat differently and will be more likely to cooperate with officials.“

Wenn das Vertrauen in die Effektivität von Sicherheitsbehörden gering ist, steigt die Unsicherheitswahrnehmung und *vice versa*. Dass patriotisch auftretende Politiker dabei eher das Vertrauen „verängstigter“ Bevölkerungsanteile gewinnen können, mag dem Umstand geschuldet sein, dass Patrioten eher als befähigt angesehen werden, drastischere und unpopulärere – aber eben auch „effektiver“ – Maßnahmen zu dirigieren und umzusetzen. Vermeintliche „schwache“ politische Personen – die also nicht zur Durchsetzung außergewöhnlicher Maßnahmen befähigt scheinen – stärken demgegenüber das Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang ist auf präsidentialer Ebene allerdings kein Unterschied auszumachen. Die Sicherheitspolitiken der US-Präsidenten Bush und Obama werden größtenteils als gleichwertig effektiv betrachtet (Pew Research Center 2010).

Die Sicherheitswahrnehmung der US-amerikanischen Bevölkerung steht also im engen Zusammenhang mit tatsächlichen Terrorerfahrungen im eigenen Land (Anlassbezogenheit) und einer grundsätzlichen Zunahme der Terrorangst nach den Anschlägen auf das World Trade Center. Letztere Unsicherheitswahrnehmung scheint darüber hinaus durch die „Unbehaglichkeit“ vor muslimischer Immigration und der Zunahme patriotischer Attitüden begründet. Zuletzt spielt das Vertrauen in die Effektivität sicherheitspolitischer Akteure eine große Rolle bei der Veränderung von Bedrohungswahrnehmungen im US-Raum. Diese Befunde lassen allerdings *nicht* den Schluss zu, dass sich die tatsächliche (objektive) Sicherheitslage in den USA verändert hat. Vielmehr müssen Veränderungen der Bedrohungswahrnehmung eher auf soziopsychologische und gesellschaftspolitische Ursachen zurückgeführt werden.



Die aufgeführten Studien belegen ferner, dass die Anschläge vom 11. September in der US-amerikanischen Bevölkerung tatsächlich ein „cultural trauma“ (Redfield 2009: 14) auslösten, dessen Symptome nichtsdestoweniger in der symbolischen Politiksphäre erkennbar waren: Der tatsächliche „Schaden“ der Anschläge lässt sich demnach weniger in Opferzahlen, sondern vielmehr als „symbolic damage“ ausdrücken.

Der Konstruktionsprozess des Bedrohungsbildes „islamistischer Terrorismus“ ist ebenfalls durch die aufgezeigten Studienbefunde abbildbar. Während die Anlassbezogenheit auf die hohe Identifikationskraft der Bedrohung hinweist, scheint der rhetorische und soziokulturelle Rahmen das Aufkeimen patriotischer Gesinnung – und, in gezeigtem Ausmaß, die gestiegenen Vorbehalte gegen muslimische Bürgerinnen und Bürger – zu reflektieren.

### 5.3.2 Sicherheitsmaßnahmen

Bei der Beurteilung der US-Sicherheitsmaßnahmen, für die der Patriot Act und der „Global War on Terrorism“ exemplarisch stehen, stellt sich die zunächst die Frage nach der Akzeptanz oder Ablehnung der Bevölkerung. Der „Tradeoff“ zwischen Sicherheit und Freiheit wird somit zum Ausdruck gebracht: Wenn ein Gros der Bevölkerung eine Sicherheitsmaßnahme ablehnt, dann scheinen bürgerliche Freiheiten in einem zu großen Maße bedroht. Allerdings spielen auch Kosten-Nutzen-Kalküle bei ebendieser Überlegung eine übergeordnete Rolle. Paradoxerweise können nämlich sowohl die Verschiebung des Sicherheit-Freiheit-Verhältnisses als auch das Ungleichgewicht von Kosten-Nutzen-Kalkulationen unintendierte Effekte zur Folge haben. John Mueller (2006: 29) stellt fest, dass die

„Chief costs of terrorism derive not from the damage inflicted by the terrorists, but what those attacked do to themselves and others in response. That is, the harm of terrorism mostly arises from the fear and from the often hasty, ill-considered, and overwrought reaction (or overreaction) it characteristically, and often calculatedly, inspires in its victims.”

Wie also beurteilt die US-Bevölkerung die von der Regierung ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen? Umfragen des Pew Research Centers aus den Jahren 2010 und 2013 verweisen mit Blick auf die Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen auf interessante Dynamiken: So antworteten nach dem misslungenen Anschlagversuch auf eine Passagiermaschine im Januar 2010 58 % der Befragten, dass die Sicherheitsmaßnahmen, die von der die Regierung ergriffen wurden, „have not gone far enough to protect the country“, während lediglich 27 % der Befragten antworteten, dass Sicherheitsmaßnahmen „gone too far in restricting civil liberties“ (Pew Research Center 2010: 1). Betrachtet man den November 2009 vor dem Anschlag war die Verteilung auf diese Fragen noch weit anders ausgefallen – zu diesem Zeitpunkt antworteten 36 % der



Befragten, dass die Sicherheitsmaßnahmen mit Blick auf die Bürgerrechte zu weit gingen; während 40 % der Befragten der Meinung waren, dass diese Maßnahmen nicht weitreichend genug seien.

Mit Blick auf die Akzeptanz und Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen sind überdies Reaktionen in den USA auf den NSA-Skandal instruktiv. Während die Enthüllungen des Whistleblowers Snowden um die NSA-Aktivitäten – also die fast unbeschränkten Abhöraktivitäten und das systematische Sammeln und Speichern von Daten – in Europa hohe Wellen schlagen, zeigen Umfragen des Pew Research Center im Sommer 2013 ein eher gemischtes Bild bei amerikanischen Bürgern: Auf die Frage nach dem massenhaften Abhören von Telefonanrufen durch die NSA in den USA („NSA getting secret court order to track calls of millions of Americans to investigate terrorism...“) antworteten 56 % der Befragten, dass dies akzeptabel sei („acceptable“), während 41 % der Befragten äußerten, dass dies nicht akzeptabel sei („not acceptable“) (Pew Research Center 2013b: 1). Und im Rahmen dieser Befragung vor die Wahl gestellt, was wichtiger sei („Which is more important?“), nämlich terroristische Bedrohungen zu untersuchen („Investigate terrorist threats“) oder nicht in die Privatsphäre einzugreifen („Not intrude on privacy“), votierten 62 % der Befragten für die Untersuchung terroristischer Bedrohungen und nur 34 % für den Schutz der Privatsphäre (Pew Research Center 2013b: 2).<sup>39</sup> Letztlich scheint also nach wie vor der so genannte „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ ein Framing zu sein, das Sicherheitsmaßnahmen ein hohes Maß an Legitimität verschafft. Eine weitere Erhebung des Pew Research Centers scheint dies zu bestätigen. So antworten 56 % der Befragten mit „Nein“ auf die Frage, ob Gerichte der „Datensammelwut“ ausreichend Grenzen setzten („Do courts provide adequate limits on what is collected?“; Pew Research Center 2013a: 1). Darüber hinaus sind 70 % der Befragten der Meinung, dass die gesammelten Daten zu weiteren Zwecken und nicht nur zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden (Pew Research Center 2013a: 1). Allerdings scheint dieses Wissen nichts an der positiven Grundhaltung gegenüber Aktivitäten der Regierung und ihrer Sicherheitsbehörden zu ändern:

„Nonetheless the public’s bottom line on government anti-terrorism surveillance is narrowly positive. The national survey by the Pew Research Center, conducted July 17-21 among 1,480 adults, finds that 50% approve the government’s collection of telephone and internet data as part of anti-terrorism effort, while 44% disapprove.“ (Pew Research Center 2013a: 1)

Einen „Abwärtstrend“ verzeichnet die Frage nach der Anwendung von Folter („using torture to extract information from suspected terrorists“). Nach Befragungen im Rahmen der Global Views Studien des Chicago Council on Global Affairs lehnen im Jahr 2004

---

<sup>39</sup>Bei Erhebungen in den Jahren 2006 und 2012 waren die Antworten auf diese Frage noch eindeutiger – so votierten 2006 65% der Befragten und 2010 68% der Befragten für die Untersuchung terroristischer Bedrohungen (Pew Research Center 2013b:2).



66 % der Befragten, im Jahr 2008 61 % der Befragten und im Jahr 2010 56 % der Befragten die Anwendung von Folter im Rahmen von Sicherheitsmaßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ab (The Chicago Council on Global Affairs 2010: 43; The Chicago Council on Global Affairs 2008: 38).<sup>40</sup> 2009 begründen allerdings 44 % der Befragten ihre Befürwortung von Folteraktivitäten damit, dass unschuldige Menschenleben durch die Gewinnung von Informationen durch die Verdächtigen gerettet werden könnten. Die geheime Inhaftierung von Terrorverdächtigen wird ebenfalls von einer Mehrheit der US-Amerikaner abgelehnt; nur 23 % sprachen sich für eine Lockerung der – aus Ansicht der Befragten – zu restriktiven Gesetzesgrundlage für das Festhalten von Verdächtigen aus (The Council on Foreign Relations 2009: 4). Die Diskussion um die Legitimierung des Gefangenenlagers in Guantánamo Bay auf Kuba scheint nicht nur aus internationaler Perspektive höchst problematisch. Zunächst halten rund 52 % der US-Amerikaner das Lager für legal, und gegen eine Schließung – die schon während der Präsidentschaftskampagne von US-Präsident Obama vorgeschlagen wurde – sprechen sich 2009 rund 38 % aus. Dabei gehen 45 % der Befragten davon aus, dass die US-Regierung die Vernehmungsbeamten zur Abkehr von Foltermethoden bewegt; 47 % vermuten eine informale Erlaubnis dieser Verhörpraktiken. Allerdings waren bereits 2006 54 % der Befragten einer Studie in diesem Zusammenhang der Überzeugung, dass durch die Inhaftierungs- und Folterpraxis in Guantánamo Bay das Bild der USA in der internationalen Staatenwelt beschädigt habe (The Council on Foreign Relations 2009: 4 f.).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auf die Anschläge vom 11. September mit einer massiven Verschärfung der *inneren* Sicherheitsgesetzgebung reagiert wurde. Damit verbunden war der Abbau von Bürger- und Freiheitsrechten. Dies wurde und wird von weiten Teilen der amerikanischen Bevölkerung nach wie vor akzeptiert. Dass jedoch gerade jüngere US-Bürger den Schutz der Privatsphäre etwas höher einschätzen (Pew Research Center 2013b: 5), verweist möglicherweise auf den Umstand, dass die traumatisierenden Ereignissen vom 11. September ihre mobilisierende Wirkung verlieren, die sie bislang gehabt haben. Auch die „knappen“ Vorsprünge bei der Zustimmung zur Überwachung lassen sich dahingehend interpretieren, dass die legitimierende Wirkung des Arguments der Terrorismusbekämpfung stark abgenommen hat und die Einführung von Sicherheitsmaßnahmen wieder im politischen Aushandlungsprozess angekommen ist.

---

<sup>40</sup>Die Global Views Studie aus dem Jahr 2012 fragt Folter nicht mehr als mögliche Maßnahme im Kampf gegen den Terrorismus ab (The Chicago Council on Global Affairs 2012a).



Zwei Drittel der Amerikaner unterstützen 2009 die *äußeren* Sicherheitsmaßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus; eine große Mehrheit wünscht sich dabei allerdings eine starke Führungsrolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und die Einbindung internationaler Gerichtshöfe (The Council on Foreign Relations 2009: 1). Bereits kurz nach den Anschlägen des 11. September sprachen sich 62 % der US-amerikanischen Befragten dafür aus, mutmaßliche Terroristen vor internationalen Gerichten anzuklagen. Bei der Bewertung von Akzeptanz und Ablehnung äußerer Sicherheitsmaßnahmen der USA muss allerdings auch auf die Tatsache verwiesen werden, dass sich zahlreiche Länder – die sich ursprünglich zu gemeinsamen Anti-Terror-Maßnahmen entschieden hatten – von der US-Politik des „global wars“ abkehrten. Frankreich und Deutschland zählen hier mit Sicherheit zu den prominentesten Fällen, die sich gegen eine Beteiligung an einer Irak-Intervention entschieden – obwohl eine der zahlreichen Begründungen der USA für diesen Krieg durch den Verdacht von Verbindungen zwischen dem Hussein-Regime und Al Qaida gestützt wurde.

Welche Sicherheitsmaßnahmen in der Bevölkerung als „sinnvoll“ oder „zweckrational“ betrachtet werden, hängt davon ab, wie die terroristische Bedrohung als solche wahrgenommen wird. In einem Versuch von Haider-Markel et al. (2006) wurden Versuchspersonen zufällig vier unterschiedlichen Gruppen zugeteilt. Jede Gruppe wurde mit einem „issue frame“ vertraut gemacht, der die Wahrnehmung einer möglichen Bedrohung entscheidend beeinflusste. Eine Kontrollgruppe, die unbeeinflusst blieb, wurde gefragt: „[T]o insure our safety, government officials have been reporting on the various possibilities for future terrorist attacks. What do you think the terrorists are most likely to do next?“ (Haider-Markel et al., 2006: 547). Den vier durch „issue frames“ beeinflussten Gruppen wurde dieselbe Frage gestellt, allerdings erhielten sie zuvor willkürliche Zusatzinformationen über potenzielle Anschlagziele, die von vermeintlichen Terrorismusexperten identifiziert worden waren – etwa Flugzeugentführungen, Bomben in Einkaufszentren und ähnlichem. Der Versuch ergab, dass die Versuchspersonen tatsächlich konsistent mit ihrem „issue frame“ antworteten. Das Einflusspotenzial durch autoritative Politiker oder Sicherheitsexperten ist mit diesem Befund ebenso deutlich wie kritisch festzustellen. Je nachdem, wie eine Bedrohung im öffentlichen Diskurs präsentiert und dargestellt wird (also welcher „issue frame“ angelegt wird), äußert sich auch die Akzeptanz und Ablehnung entsprechender Sicherheitsmaßnahmen. Es scheint daher wenig verwunderlich, dass die US-amerikanische Zustimmung zum Irakkrieg anfänglich bei fast 75 % lag – gerade weil diese Sicherheitsmaßnahme als Teil des „Global War on Terrorism“ vorgestellt wurde (Gerkshokoff/Kushner 2005).

Zusammenfassend kann im Falle der USA davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber Sicherheitsmaßnahmen hat. Die inneren Maßnahmen werden dabei ebenso wie die äußeren im Kern unterstützt, lediglich im Falle der Reform der Folterpolitik unter US-Präsident Bush wurden in letzter



Zeit ablehnende Stimmen laut. Der „Global War on Terror“ – der im Zuge der Versicherunglichung des internationalen Terrorismus als Polit-Slogan propagiert wurde und wird – ist dabei als allgemeine Legitimationsgrundlage akzeptiert worden. Die beschriebenen inneren und äußeren Sicherheitsmaßnahmen werden von der US-amerikanischen Öffentlichkeit dann als „sinnvoll“ oder „zweckrational“ empfunden, wenn das Framing des Anti-Terror-Krieges rekurriert wird. Dabei ist die Rahmumgebung dieses Krieges in den historischen, kulturellen und sozialen US-Kontext eingebettet – nur so wird 9/11 zu einem „hypermediated event“ (Redfield 2009: 16).

## 5.4 Exkurs: Norwegen

Neben den seit 9/11 diskutierten so genannten internationalen (islamistischen) Terrorismus soll an dieser Stelle zudem auf den Anschlag vom 22. Juli 2011 in Norwegen eingegangen werden. Die Taten sind mit Blick auf einige in der allgemeinen Terrorismusforschung diskutierte Aspekte sowie die gesellschaftliche Reaktion in Norwegen für diese Studie von Interesse.

### 5.4.1 Chronologie der Attentate<sup>41</sup>

Der Täter, der Norweger Anders Behring Breivik, nahm am 22. Juli 2011 zwei Anschlagziele ins Visier. Am frühen Nachmittag wurde vor dem Gebäude mit dem Büro des norwegischen Ministerpräsidenten in Oslo eine Autobombe gezündet. Die Explosion des geparkten Transporters forderte acht Menschenleben und beschädigte neben dem Bürogebäude weitere umliegende Gebäude. Im Anschluss daran verließ der Täter Oslo und fuhr zur Insel Utöya, die ungefähr 30 Kilometer von Oslo entfernt liegt. Auf der Insel wurde zu diesem Zeitpunkt das Jugendcamp der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei mit ungefähr 600 Jugendlichen abgehalten. Als der Täter zur Insel übersetzte, trug er Polizeikleidung und eine schusssichere Weste. Auf der Insel sprach er Beteiligte des Jugendcamps unter dem Vorwand an, über den Anschlag in Oslo zu berichten. Anschließend eröffnete der Täter das Feuer auf die Anwesenden. Laut Polizeibericht hatte der Täter ungefähr eine Stunde Zeit, um anwesende Jugendliche und Erwachsene zu verfolgen und zu erschießen. Dem Einsatzkommando, das die Insel betrat, ergab sich der Täter schließlich ohne Gegenwehr. Das Massaker auf der Insel forderte 68 Menschenleben.

---

<sup>41</sup>Die Informationen wurden über verschiedene Onlinemedien zusammen gestellt: Tagesschau.de 2011; Spiegel Online 2011; BBC Europe 2012.





#### 5.4.2 Merkmale der Attentate

Diskutiert man die Anschläge in Norwegen im Lichte einiger Merkmale von Terrorismus, die in der wissenschaftlichen Literatur genannt werden (Daase/Spencer 2010, Schneckener 2006; Hoffmann 2001; Waldmann 2005) ergibt sich folgendes:<sup>42</sup> Es handelte sich um einen Einzeltäter („*lone wolf*“), der sich weitgehend selbst radikalisierte und seine Taten über mehrere Jahre systematisch und verdeckt vorbereitete (Bakker/de Graf 2011). Bei den Opfern handelt es sich zwar ausschließlich um Zivilisten, allerdings hat der Attentäter mit dem Gebäude des norwegischen Ministerpräsidenten und dem Jugendcamp der sozialdemokratischen Arbeiterpartei Norwegens Ziele von hohem symbolischem Gehalt für die norwegische Gesellschaft ausgewählt. Damit gewinnt das Ereignis über den Akt der Gewalt hinaus eine kommunikative Wirkung, die sowohl die Opfer als auch potenzielle Sympathisanten adressiert und damit Furcht und Unterstützung gleichzeitig erreichen will. Verstärkt wird diese kommunikative Wirkung durch die „Bekennerschriften“ des Attentäters, in welchen er unter anderem sein Handeln erklärt, d.h. seinen Taten ein politisches Ziel zuschreibt und sich ideologisch verortet. Darüber hinaus versucht er seine Handlungen in den Kontext einer größeren Bewegung zu stellen bzw. gibt er an, (führendes) Mitglied spezieller Gruppierungen zu sein und ruft dazu auf, eine transnationale terroristische Bewegung auf Grundlage (diffuser) christlicher und westlicher Werte zu formieren (BBC Europe 2011; Feldman 2011; Pantucci 2011).<sup>43</sup> Die Taten – insbesondere auf der Insel Utöya – verweisen überdies auf einen Terrorismus, der möglichst viele Opfer sucht. Und das Verhalten des Attentäters im Prozess deutet schließlich darauf hin, dass eine größtmögliche mediale Wirkung erzielt werden soll.

#### 5.4.3 Reaktionen auf die Taten

In den Monaten nach den Anschlägen vom 22. Juli folgte die Politik im Wesentlichen der Aussage, die Premierminister Stoltenberg direkt nach den Anschlägen in einer Osloer Kathedrale formulierte. Stoltenberg rief dazu auf, dass die norwegische Gesellschaft auf dieses Attentat mit „more democracy, more openness, and more tolerance“ reagieren sollte (im Englischen nach Orange 2012). Ähnlich reagierte auch Kronprinz Haakon: "Tonight, our streets are filled with love" formuliert er in einer Rede direkt nach den Anschlägen (Diehl 2011). Liv Jensen, führende Politikerin der Progress Partei, der der Attentäter eine Zeit lang angehört hatte, formulierte etwas später im Wall Street Journal:

---

<sup>42</sup>Die Autoren sind sich bewusst, dass es sich bei Terrorismus um ein höchst umstrittenes Phänomen handelt, für das keine einheitliche Definition vorliegt.

<sup>43</sup>Damit ruft er nach eigenem Bekunden dazu auf, die „Strategie“ von Al Kaida zu kopieren. Allerdings reiht er sich bei den Zielen in das Spektrum von islamfeindlichen Akteuren ein, die zum „Anti-Jihadismus“ aufrufen.



“[...] The terrorist attacks were not only directed against the government and the Labour Party, but against Norwegian civil society. The Norwegian people and the political community have since stood firmly together, shoulder to shoulder, to protect our values of democracy, tolerance and open society. [...] The Progress Party shares the nation's sorrow. [...] Prime Minister Jens Stoltenberg promptly declared that we must meet terrorism with even more democracy. On this we all agree wholeheartedly. [...]” (Jensen 2011)

Dementsprechend konstatiert auch Holgerson, dass die politischen Debatten nach den Anschlägen zunächst an Schärfe verloren hatten und verweist mit Blick auf eine norwegische Erhebung, dass die Einstellung gegenüber Migranten positiver war (Holgerson 2012: 196). Besonders interessant ist die Beobachtung von Holgerson, dass: “The concept of ‚the new we‘ was evoked, a ‚we‘ independent of skin color, cultural background, or religion” (Holgerson 2012: 196). Diese Beobachtung schließt an die Beobachtung an, die Harald Stangehelle, Redakteur des Aftenposten, macht. Stangehelle begleitete die Ereignisse nach den Attentaten mit zahlreichen Beiträgen. In einem Interview mit der „Zeit“ beschreibt Stangehelle, dass sich im Rahmen der Debatten in der norwegischen Gesellschaft eine „nationale Erzählung“ der Ereignisse forme. Teil dieser Erzählungen seien die Reaktionen auf die Anschläge – zunächst der Schock, dann die großen gemeinsamen Demonstrationen für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Toleranz und Offenheit und schließlich die kritische Aufarbeitung insbesondere mit Beginn des Prozesses (Falnes 2012). Obgleich der Bericht der unabhängigen Kommission mehrere Schwächen des polizeilichen Vorgehens offenlegte (Gjorv-Report 2012), blieben Stimmen aus, die eine Verschärfung der Sicherheitsgesetze – bspw. eine Verschärfung der Vorratsdatenspeicherung – forderten (Schwan 2011). Ähnliche zeigte sich im Verlauf des Prozesses. Obgleich die Diskussionen überaus kontrovers verliefen – bspw. mit Blick auf die Freiheiten des Täters sich medial zu produzieren oder über die psychiatrischen Gutachten – schienen sich alle Beteiligten darin einig, dass jegliche rechtsstaatlichen Vorgaben eingehalten werden mussten (Baltzer 2012). Vor diesem Hintergrund zeichnen die Reaktionen nach den Attentaten im Wesentlichen das Bild einer gesellschaftlichen Debatte, in der demokratische Werte bestätigt wurden und sich der gesellschaftliche Zusammenhalt verstärkt hat. Es mag interessant sein, ob sich dies mit der Abwahl von Stoltenberg und der Wahl der Progress-Partei im Sommer 2013 wieder ändern wird.

#### 5.4.4 Schlussfolgerung

Betrachtet man die Reaktionen Norwegens auf die Attentate vom 22. Juli vor dem Hintergrund der Reaktionen, die in den Länderstudien USA, GB und Deutschland skizziert wurden, so zeigen sich drei zentrale Unterschiede: Erstens reagieren norwegische Politiker und die Gesellschaft auf die Attentate mit einem Bekenntnis zu



Werten wie Offenheit und Toleranz auch mit Blick auf Migranten.<sup>44</sup> Zweitens werden für die Aufarbeitung der Attentate bestehende demokratische bzw. rechtsstaatliche Strukturen und Verfahren (geradezu penibel) eingehalten. Drittens bleiben Forderungen zu Verschärfung von Sicherheitsmaßnahmen zur Vermeidung weiterer Attentate aus. Diesen Befunden muss jedoch hinzugefügt werden, dass „dieser Fall“ in zahlreichen Punkten andere Merkmale aufweist als die in den Länderstudien USA, GB und Deutschland untersuchten:<sup>45</sup> Erstens handelt es sich – anders als bei einigen Tätern, die im Namen von Al Kaida Attentate planten und/oder begingen – um einen Täter aus der Mitte der norwegischen Gesellschaft.<sup>46</sup> Zweitens wird deutlich, dass es sich um einen Einzeltäter handelt, der nach Äußerungen von Experten über vielfach diskutierte Sicherheitsmaßnahmen wie die bspw. Vorratsdatenspeicherung nicht identifiziert worden wäre (Schwan 2011; Bakker/de Graf 2011). Damit hängt vermutlich auch zusammen, dass Befragte einer Studie „did not report a high level of perceived risk for new terrorist attacks“ (Thoresen/Flood Aakvaag et al. 2012: 6). Die Studie stellte lediglich fest, dass sich die Bedrohungswahrnehmung der norwegischen Gesellschaft in den Monaten nach den Attentaten von einem sehr niedrigen Niveau ein wenig erhöhte (Thoresen/Flood Aakvaag et al. 2012: 7). Drittens spielen vermutlich auch die gesellschaftlichen Strukturen eine gewisse Rolle – so erwähnt der Beitrag von Thoresen et al. zu Recht, dass Norwegen:

„...is a social democratic welfare society with a well-developed and accessible public health system, a relative homogeneous and stable population, stable political conditions, a

---

<sup>44</sup>Holgerson und Andersson verweisen darauf, dass einige Reaktionen von Politik, Medien und Gesellschaft vor Bekanntwerden des Täterprofils allerdings ebenfalls diskriminierend gegenüber muslimischen Bürgern ausfielen (Holgerson 2012: 195; Andersson 2012: 418).

<sup>45</sup>Dies gilt auch für die Merkmale der Anschläge des Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) in Deutschland und die entsprechende Reaktionen in Deutschland: (1) Insgesamt weisen die Attentate des NSU keine ähnliche symbolische bzw. kommunikative Wirkung auf und konnten daher die Gesellschaft vermutlich nicht in ähnlichem Ausmaß mobilisieren wie die Anschläge vom 22. Juli. (2) Auch die zeitliche Dimensionierung und das Ausmaß der Opfer der Anschläge sind verschieden und damit vermutlich auch die Effekte, d.h. der Doppelschlag von Breivik mit der Ermordung von über 70 Menschen an einem Nachmittag mobilisierten vermutlich stärker als die Mordserie über mehrere Jahre hinweg. (3) Zudem weisen die Zielgruppen der Attentäter unterschiedliche Charakteristika, d.h. Kinder- und Jugendliche der sozialdemokratischen Arbeitspartei Norwegens einerseits und erwachsene Männer mit Migrationshintergrund andererseits (wobei es natürlich unglaublich erschreckend ist, dass/wenn die Opfer in Deutschland auf Grundlage ihrer Charakteristika weniger Rückhalt erfuhren/erfahren). Dies sind nur einige Aspekte, die die Morde von Breivik von den Morden des NSU systematisch unterscheiden, obgleich beide dem Rechtsterrorismus zugeschrieben werden. In einigen Merkmalen scheinen die Attentate vom 22. Juli sogar eher mit den Attentaten von 9/11 vergleichbar, z.B. Symbolkraft, angestrebte Opferzahl, mobilisierende Wirkung (wenn auch auf gänzlich unterschiedliche Weise) etc.

<sup>46</sup>Diesen Aspekt teilt der Fall allerdings mit dem islamistisch motivierten „home-grown“-Terrorismus.



generally low level of perceived threat, and a low incidence of violent crime“.  
(Thoresen/Flood Aakvaag et al. 2012:2)

Viertens ließe sich vermuten, dass die norwegische Politik und die norwegische Gesellschaft aus Diskussionen rund um die Anschläge vom 11. September und die Folgen für Bürger- und Menschenrechte gelernt hat und damit den Attentaten nicht in gleicher Weise „ausgeliefert“ war wie die USA am 11. September 2001.





## 6 Empirische Befunde, Thesen, Empfehlungen

In den folgenden Abschnitten werden die Befunde der Länderstudien zunächst kurz dargestellt (6.1). Auf dieser Grundlage sollen dann einige Thesen zur Politik der Inneren Sicherheit entwickelt (6.2) und darüber hinaus Empfehlungen für politische Entscheidungsträger in Deutschland formuliert werden (6.3).

### 6.1 Empirische Befunde der Länderstudien

Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse der Länderstudien zur Sicherheitswahrnehmung und zu Sicherheitsmaßnahmen zusammengefasst. Außerdem soll kurz darauf eingegangen werden, ob sich die Wahrnehmung und das Handeln „diesseits und jenseits des Atlantiks“ unterscheiden.

#### 6.1.1 Sicherheitswahrnehmung – Befunde der Länderstudien

Die Untersuchung der Sicherheitswahrnehmung in Deutschland, Großbritannien und den USA macht zunächst auf einen zentralen – wenngleich auch nur bedingt überraschenden – Aspekt aufmerksam: auf die Anlassbezogenheit der (Un-)Sicherheitswahrnehmung sowie die Diskussion über entsprechende Sicherheitsmaßnahmen. Ein terroristischer Anschlag oder ein Anschlagversuch ist ein Ereignis, das die (Un-)Sicherheitswahrnehmung der betroffenen Bevölkerung in Deutschland, Großbritannien und USA insbesondere kurzfristig stark beeinflusst.<sup>47</sup> Eine Befragung des Eurobarometers legt nahe, dass ein externer Schock wie ein terroristischer Anschlag ein ganzes Spektrum von (Un-)Sicherheitswahrnehmungen beeinflusst:

„Die Umfrage im Herbst 2001 wiederholte eine Frage, die erstmals im Frühjahr 2000 gestellt wurde. Diese Frage untersucht, ob die Menschen sich vor zehn Dingen fürchten, die katastrophale Folgen in der Welt haben könnten. Die Ergebnisse zeigen, welchen Einfluß [sic!] der 11. September und seine Folgen auf die Menschen hatte. Im Vergleich zum Herbst 2000 ergibt sich ein Anstieg von 19 Prozentpunkten bei der Angst vor einem Weltkrieg, ein Anstieg von 17 Prozentpunkten bei der Angst vor der Verbreitung von atomaren, biologischen oder chemischen Massenvernichtungswaffen, ein Anstieg von 16 Prozentpunkten bei der Angst vor einem Atomkrieg in Europa, ein Anstieg von 12 Prozentpunkten bei der Angst vor Terrorismus und ein Anstieg von 11 Prozentpunkten bei der Angst vor einem konventionellen Krieg in Europa.“ (Europäische Kommission 2001: 12)

---

<sup>47</sup>Letztlich zeichnet sich Terrorismus jedoch auch gerade dadurch aus, dass Furcht und Schrecken bei denjenigen erzeugt werden soll, denen dieser Anschlag gilt.



Blickt man nun auf die einzelnen Länderstudien, so wird deutlich, dass die Befragten in den USA auch lange nach den Ereignissen vom 11. September eine erhöhte (Un-)Sicherheitswahrnehmung aufweisen, d.h. die Anschläge haben neben der kurzfristigen anlassbezogenen Wirkung auch langfristige Auswirkungen. Dies dürfte vor dem Hintergrund der traumatisierenden Wirkung dieser Anschläge auf Grund der unmittelbaren Betroffenheit im eigenen Land nicht überraschen. Die zahlreichen weiteren Anschlagversuche und Anschläge sowie die Verluste von Menschenleben durch den Anti-Terror-Krieg in Afghanistan und Irak erklären diese (Un-)Sicherheitswahrnehmung zusätzlich. Die erhöhte Angst vor Terroranschlägen scheint also mittlerweile soziokultureller Bestandteil der US-amerikanischen Identität zu sein, die sich teilweise in einem gestiegenen Grad an Diskriminierungserfahrungen muslimischer US-Amerikaner äußert. Die langfristige Kampagne des „Global War on Terror“ stützt diesen Befund. Somit verwundert es wenig, dass auch über ein Jahrzehnt nach den Anschlägen die öffentliche Zustimmung zu inneren und äußeren Sicherheitsmaßnahmen grundsätzlich gewährleistet ist. Insgesamt lassen sich für die Sicherheitswahrnehmung in den USA nach den Anschlägen des 11. Septembers drei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens erscheint die Zunahme des Unsicherheitsgefühls stets Folge eines konkreten Anlasses zu sein. Dieser Befund wird durch die hohe Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen gestützt, die nach erfolgreichen oder vereitelten Anschlägen ausschließlich auf die Verhinderung ebendieser „Art“ von Anschlägen ausgerichtet sind. Zweitens kann festgestellt werden, dass nach 9/11 ein grundsätzliches, konstantes Unsicherheitsgefühl in der US-amerikanischen Bevölkerung zu beobachten ist, das nicht mehr zwangsläufig mit dem Anlass der Terroranschläge in Verbindung zu bringen ist. Vielmehr kann diese Konstante als Folge langfristiger Maßnahmenkampagnen auftreten. Zudem scheint sich eine soziokulturell vermittelte „Angst vor dem Terror“ etabliert zu haben. Drittens steht dieser Befund mit dem erhöhten Grad an Diskriminierungserfahrungen US-amerikanischer Muslime in engem Zusammenhang.

Ähnlich sieht es in Großbritannien aus. Auch hier hat sich die Unsicherheitswahrnehmung seit den Anschlägen vom 11. September auf etwas höherem Niveau als vor den Anschlägen stabilisiert. Für diese Wahrnehmung dürfte die Beteiligung an dem Krieg im Irak eine relevante Rolle spielen – schließlich fielen in diesem Krieg auch zahlreiche britische Soldaten, wodurch der Krieg gegen den internationalen Terrorismus stets im Bewusstsein der britischen Bevölkerung präsent war. Durchaus überraschend ist jedoch, dass Terrorismus in der (Un-)Sicherheitswahrnehmung der britischen Bevölkerung eine größere Rolle als bei gesellschaftlichen Meinungsführern spielt. Laut Expertenmeinung ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der eigenen Einflussnahme und Kontrolle zentral. So weist nach Benoit Gomis die Bevölkerung deswegen höhere Unsicherheitswerte auf, da diese im Gegensatz zu den Meinungsführern keinen Einfluss auf bspw. nationale Sicherheitsvorkehrungen gegen Terrorismus hat. Wie sich jedoch auch in der Länderstudie zeigt, rechnen die gesellschaftlichen Meinungsführer Terrorismus dennoch zu den fünf größten Gefahren für den „British way of life“.



(Knight/Niblett et al. 2012: 6). Zusammenfassend lässt sich für Deutschland festhalten, dass internationaler Terrorismus seit 9/11 zwar stärker als zuvor ins Bewusstsein getreten ist, aber bei Weitem keine Hauptsorge der Deutschen darstellt. Die Ängste und Sorgen der deutschen Bevölkerung richten sich eher auf soziale und gesellschaftliche Entwicklungen wie eine schlechte Wirtschaftslage, die möglicherweise fehlende Absicherung im Alter, den Klimawandel usw. Von einer spezifischen „*German Angst*“, die die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen europäischen Staaten singularisiert, kann somit mitnichten gesprochen werden. So merkt auch der zweite Sicherheitsbericht im Zusammenhang mit einer Eurobarometerstudie an:

„Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, in welchem Maße die Befragten ‚Terrorismus‘ als eines der beiden wichtigsten nationalen Probleme ansehen. Während im Jahr 2005 in Spanien (46 %), den Niederlanden (22 %) und Großbritannien (14 %) hier durchaus von einem relevanten Anteil ein zentrales Problem gesehen wird, was nach den Vorfällen in Madrid und London sowie den Auseinandersetzungen um Fortuyn in Holland nicht verwundert, wird dieses Problem in Deutschland nur von 3 % genannt und rangiert auf dem neunten Rang. Die Bundesbürger fühlen sich von daher im internationalen Vergleich auch in diesem Punkte nicht in erhöhtem Maß mit einem Problem konfrontiert.“ (Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006: 500; Europäische Kommission 2005: 26)

Letztlich ist jedoch aus diese geringer ausgeprägte (Un-)Sicherheitswahrnehmung nicht gänzlich überraschend. Erstens kann man davon ausgehen, dass die „Prägestkraft“ der Anschläge von 9/11 nachgelassen hat. Zweitens hat die deutsche Bevölkerung in den vergangenen Jahren bis auf den Anschlag auf amerikanische Soldaten am Frankfurter Flughafen im Jahr 2011 keine größeren islamistisch motivierten Anschläge auf eigenem Territorium erlebt. Drittens ist Deutschland – unter anderem wegen seiner Zurückhaltung gegenüber einem Krieg im Irak – weniger in den „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ involviert und damit weniger mit Terrorismus und Opfern unter Soldaten konfrontiert als beispielsweise die USA oder Großbritannien.

### 6.1.2 Sicherheitsmaßnahmen – Befunde der Länderstudien

Die Betrachtung der Sicherheitsmaßnahmen, die seit den Anschlägen vom 11. September in Deutschland, Großbritannien und den USA ergriffen wurden, verweist zunächst vor allem auf das mobilisierende Moment terroristischer Ereignisse für alle Länder. Eine besondere Bedeutung mit Blick auf diese mobilisierende Wirkung kommt – wie vor allem die Studien zu Großbritannien und den USA zeigen – dem *framing* von terroristischen Ereignissen durch politische Akteure oder Medien zu. So stellen Johnson und Gearty fest, dass der Rückgriff auf das „T-word“ (Johnson/Gearty 2007: 160) Einfluss auf die Bereitschaft der Bevölkerung hat, Einschränkungen bei den Bürgerrechten durch Sicherheitsmaßnahmen zu akzeptieren. In eine ähnliche Richtung





deuten die Befunde der Studie von Haider-Markel et al. für die USA (Haider-Markel et al. 2006). Der Versuch mit verschiedenen Gruppen ergab, dass die Kontrollgruppen, welche mit speziellen „issue frames“ zu terroristischen Anschlagsszenarien beeinflusst wurde, diese Szenarien für ihre eigene Einschätzung der terroristischen Bedrohung übernahmen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass seit dem Anschlägen von 9/11 nicht nur in den USA sondern auch in Großbritannien und Deutschland umfassende „Sicherheitspakete“ geschnürt wurden. Diese sollten zukünftige terroristische Anschläge unmöglich machen und griffen hierfür teilweise massiv in die Bürger- und Freiheitsrechte ein. Im Rahmen dieser Fallstudien berühren die Maßnahmen, die in den USA im Lichte der Terrorbekämpfung ergriffen wurden, am weitesten die Persönlichkeits- und Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung. Nach den Anschlägen auf die Londoner U-Bahn im Jahr 2006 hat jedoch auch die britische Regierung zahlreiche Sicherheitsmaßnahmen noch einmal verschärft. Überdies wurden in allen Ländern Sicherheitsmaßnahmen, die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zeitlich befristet veranlasst worden waren, immer wieder verlängert und nicht ausgesetzt. Ein weiterer Aspekt, der ebenfalls – wenn auch in unterschiedlicher Weise – in allen Studien anklingt, ist das Moment der Stigmatisierung oder Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung. So verweisen Erhebungen in den USA und in Großbritannien darauf, dass sich muslimische Bürger im Lichte des politischen bzw. gesellschaftlichen Diskurses über Terrorismus oder konkreten Sicherheitsmaßnahmen diskriminiert bzw. stigmatisiert fühlen oder Diskriminierungs- bzw. Stigmatisierungserfahrungen machen.<sup>48</sup> Dies macht darauf aufmerksam, dass Versicherheitlichungsdynamiken für eine Gesellschaft nicht folgenlos bleiben und bestätigt Befürchtungen, die beispielsweise im Rahmen der deutschen Debatte über das Profiling geäußert wurden.

Neben diesen Gemeinsamkeiten zeigen die Studien jedoch, dass die Art und Weise der Einführung und/oder Verschärfung von Sicherheitsmaßnahmen durchaus unterschiedlich verläuft. Die Erklärungsfaktoren für diese Unterschiede sind über weite Strecken auf Faktoren zurückzuführen, die „auf Landesebene“ zu finden sind, z.B. auf historische Erfahrungen oder institutionelle Rahmenbedingungen. So kann mit Blick auf die USA die traumatisierende Wirkung der Ereignisse vom 11. September erklären, dass amerikanischen Sicherheitsbehörden über Jahre hinweg immer wieder umfassende Handlungsbefugnisse zugestanden wurden. Es sind kurz nach den Anschlägen fast keine Unterschiede zwischen der US-amerikanischen und europäischen Bedrohungswahrnehmung festzustellen – die in den Jahren nach 9/11 empfundene Bedrohung der vitalen Interessen der USA waren, wie in der Länderstudie skizziert, grundsätzlich erhöht

---

<sup>48</sup>Beispielsweise wurde in Großbritannien ein Programm („Prevent“) eingerichtet, das speziell so genannten „home-grown“ islamistisch-motivierten Terrorismus adressierte. Es wurde jedoch kritisiert, dass das Programm zur Stigmatisierung und Stereotypisierung muslimischer Gemeinschaften beitrug und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdete. 2011 wurde ein überarbeitetes Konzept präsentiert (Allouche/Lind 2010: 16f; Home Department 2011; Hammonds 2011: 245).



–, nach den Anschlägen auf das World Trade Center herrschte somit eine grundsätzliche Angst vor ähnlichen Terrorakten, die in anderen Ländern in diesem Maße nicht empfunden wurde. Diese unterschiedliche Wahrnehmung erklärt außerdem die grundsätzlich höhere Bereitschaft zu „äußeren“ Sicherheitsmaßnahmen – also militärischen Einsätzen im Ausland, die im Rahmen der Terrorbekämpfung geführt wurden. Im Gegensatz zu Europa kann zudem davon ausgegangen werden, dass die Bedrohungswahrnehmung „Internationaler Terrorismus“ im Zusammenhang mit einer Veränderung soziokultureller Werte und Normen in der amerikanischen Gesellschaft steht: Durch das „neue“ Feindbild nach 9/11 etablierte sich ein verändertes Selbstbild, das eine Verschiebung des „Tradeoffs“ zwischen Sicherheit und Freiheit mit Blick auf die Sicherheitsmaßnahmen nach Außen und im Inneren zur Folge hat. So wurden nach den Anschlägen des 11. Septembers auch zahlreiche innere Sicherheitsmaßnahmen installiert. Während innere Maßnahmen von etwas mehr als der Hälfte der Bevölkerung akzeptiert werden, unterstützt ein weitaus größerer Teil die äußeren Maßnahmen, in deren Rahmen die USA militärische Einsätze im Ausland anführten. Grundsätzlich ist also festzustellen, dass die US-amerikanische Bevölkerung den Sicherheitsmaßnahmen im Kampf gegen den Terror en Gros zustimmt.

Auch die Länderstudie zu Großbritannien zeigt, dass ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren für die Einführung und den Ausbau von Sicherheitsmaßnahmen relevant ist. So spielten bei der Einführung der Videoüberwachung die Erfahrungen mit dem Nordirlandkonflikt eine Rolle. Allerdings wurde der massive Ausbau erst durch die beschriebene Straftat ausgelöst und durch die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen und die finanzielle Förderung durch die Regierung möglich. Auch mit Blick auf die gesetzlichen Maßnahmen ergibt sich ein gemischtes Bild – zahlreiche Regelungen waren bereits vor den Anschlägen vom 11. September eingeführt worden. Gleichwohl wirkten die Anschläge als Katalysator für die Erweiterung oder Ergänzung zahlreicher Regelungen.

Durch die Einbindung Deutschlands in die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft sowie speziell im Bereich des zivilen Luftverkehrs aufgrund der Vernetzung der Flughäfen untereinander muss Deutschland in diesem Bereich bestimmte Sicherheitsmaßnahmen ein- und durchführen. Beispielhaft hierfür steht die Erhebung, Speicherung und Weitergabe von Daten in die USA aufgrund des PNR-Abkommens, welche die Zusammenarbeit der EG und den USA regelt. Ebenso müssen auf Anordnung der EG Flüssigkeiten beschränkt und kontrolliert werden, um gleiche Sicherheitsstandards zu gewährleisten. Souveräner kann Deutschland über Maßnahmen entscheiden, welche über einen gemeinsam vorgeschriebenen Mindest-Sicherheitsstandard hinaus wirken. So liegt es im Ermessen des Flughafenbetreibers, ob beispielsweise Körperscanner zur Kontrolle eingesetzt werden. Eine Abwägung zwischen Sicherheit und Service bzw. Kosten und Nutzen spielt dabei eine entscheidende Rolle. Weiterhin wurde in der Vergangenheit über die Einführung eines Profilings sowie einer Passagierdifferenzierung an deutschen



Flughäfen nach dem Vorbild Israels diskutiert. Aufgrund vielfältiger Hindernisse und Gegenargumente ist die Diskussion diesbezüglich mittlerweile abgeebbt. Es bleibt zu erwarten, dass technologische Fortschritte die Sicherheitsmaßnahmen an Flughäfen verändern werden. So soll in absehbarer Zeit die Kontrolle der Flüssigkeiten automatisch und ohne Mengenbegrenzung vonstattengehen. Darüber hinaus werden wahrscheinlich anlassbedingt neue Sicherheitsmaßnahmen hinzukommen, welche auf den jeweils zuvor erfolgten Anschlag reagieren. Dies zeigt, dass letztlich auch bei den Sicherheitsmaßnahmen, die in der Fallstudie Deutschland untersucht wurden, verschiedene Faktoren in jeweils unterschiedlicher Kombination eine Rolle für deren Einführung und/oder Verschärfung spielen und Deutschland im europäischen Kontext keine Sonderrolle im Sinne von besonders verschärften Maßnahmen einnimmt.

### 6.1.3 Versicherheitlichung „diesseits und jenseits des Atlantiks“

Eine „Worldviews“-Studie von 2002 kommt zu dem Schluss, das US-Amerikaner und Europäer Bedrohungen in ähnlicher Weise priorisieren – während Internationaler Terrorismus als gefährlichste Bedrohung eingestuft wird, folgen zu diesem Zeitpunkt ein nuklear aufgerüsteter Irak und der islamistische Fundamentalismus als nachrangige (aber nichtsdestoweniger relevante) Bedrohungen (The Chicago Council on Global Affairs 2002: 5). So ist zumindest für den Zeitraum kurz nach den Anschlägen des 11. Septembers eine vergleichbare Bedrohungswahrnehmung in den USA und Europa zu konstatieren. Allerdings erschienen US-Amerikanern die identifizierten Bedrohungen der vitalen Landesinteressen deutlich stärker als Europäern – denn mehr US-Amerikaner betrachteten die genannten Bedrohungen als „extrem wichtig“. Während der ersten Dekade nach dem 11. September relativierte sich die US-amerikanische Bedrohungswahrnehmung, sodass die Angst vor internationalem Terrorismus bereits 2009 nur noch knapp über dem weltweiten Durchschnitt lag (The Council on Foreign Relations 2009: 1).

Auch bei der Analyse der „äußeren“ Sicherheitsmaßnahmen herrschte kurz nach dem 11. September grundsätzlich Geschlossenheit. Zwar zeigten die Amerikaner eine höhere Bereitschaft, militärische Zwangsmittel im Kampf gegen den Terrorismus einzusetzen (während Europäer diese Maßnahmen nur zu humanitären Zwecken einzusetzen bereit waren), die „readiness to use force“ (The Chicago Council on Global Affairs 2002: 5) äußerte sich hier als allgemeine Grundformel. Darüber hinaus bestand sowohl in den USA als in Europa eine starke Unterstützung multilateral organisierter Sicherheitsmaßnahmen. Auch in der längeren Folgezeit des 11. Septembers änderte sich an dieser Einschätzung wenig (The Council on Foreign Relations 2009: 2). Allerdings konnte ebenso festgestellt werden, dass 2008 fast die Hälfte der US-amerikanischen Bevölkerung der Überzeugung war, dass die transatlantische Zusammenarbeit bei der internationalen



Terrorbekämpfung nur unterdurchschnittlich verlaufen sein. Die Europäer teilten diese Einschätzung (The Council on Foreign Relations 2009: 3).

## 6.2 Thesen zur Politik der Inneren Sicherheit

Im Lichte der Überlegungen des Versicherheitlichungskonzepts sowie auf Grundlage der empirischen Befunde können für die Politik der Inneren Sicherheit drei zentrale Aspekte festgehalten werden: Die Anlassbezogenheit der Versicherheitlichungsdynamiken, die Rolle sprachlicher Rahmung bei Versicherheitlichungsdynamiken sowie die Folgen von Versicherheitlichungsdynamiken für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

### 6.2.1 „Erfolgsbedingungen“ für Entsicherheitlichung

Wie die empirischen Erhebungen zeigten, sind die gesellschaftlichen (Un-)Sicherheitswahrnehmung sowie die Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen dynamisch, d.h. beide Elemente können sich über die Zeit verändern. Der Verlauf dieser Dynamiken kann dabei als anlassbezogen beschrieben werden, d.h. der Verlauf der Dynamiken wird besonders stark von externen Schocks – beispielsweise einem terroristischen Anschlag, einer Umweltkatastrophe oder Äußerungen eines *whistle-blowers* – beeinflusst. Darüber hinaus prägen die bereits erwähnten sozio-kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen die Dynamiken um (Un-)Sicherheitswahrnehmung und Sicherheitsmaßnahmen. Dieser Aspekt der Dynamik suggeriert zunächst, dass mit jedem neuen Anlass Versicherheitlichungsdynamiken einsetzen und sich hieraus langfristig eine Aufwärtsspirale immer neuer Sicherheitsmaßnahmen entwickelt. Betrachtet man die Empirie, dann mögen diese Entwicklungen (leider) der Regel entsprechen. Betrachtet man den Aspekt der Dynamik jedoch im Lichte des Konzeptes der Versicherheitlichung, dann öffnet sich mit dem Moment der Dynamik auch die Option der „Abwärtsspirale“. In der Sprache der Kopenhagener Schule wird in diesem Fall von Entsicherheitlichung (*Desecuritization*) oder Repolitisierung (*Repoliticization*) gesprochen. Gemeint ist damit, dass ein Sachverhalt nicht mehr im Lichte des „Ausnahmestandes“ sondern im Rahmen „normaler“ politischer Prozesse verhandelt wird. Ein Thema ist also nicht mehr dem politischen Prozess entzogen, sondern es kann hinterfragt, kritisiert und ohne Zeitdruck analysiert werden, wodurch sich konzeptionell gedacht letztlich auch die Option der Abschaffung von Sicherheitsmaßnahmen eröffnet. Es soll nicht verschwiegen werden, dass die Kopenhagener Autoren den Aspekt der Entsicherheitlichung als wünschenswert betrachten (Buzan/Waever et al. 1998: 29), d.h. an dieser Stelle eher einen normativen Punkt setzen als darzulegen, wie und wann Entsicherheitlichung erreicht ist. Dies ist aus unserer Sicht ein wichtiges Forschungsdesiderat, und es wäre überaus wünschenswert, dass sich die Forschung diesem annimmt. Im Lichte der Studie zu den Attentaten in Norwegen lassen sich aus unserer Sicht zwei



mögliche Mechanismen für derartige Desecuritization-Dynamiken andeuten: Erstens kann vermutet werden, dass gesellschaftliches Lernen eine wichtige Rolle für den Verlauf von Versicherheitlichungsdynamiken – und für Entsicherheitlichungsdynamiken – spielen kann. Mit Blick auf die Äußerungen des norwegischen Premierministers sowie (fast) der gesamten politischen Klasse nach den Anschlägen vom 22. Juli ließe sich vermuten, dass Norwegens Politiker von den Versicherheitlichungsdynamiken in den USA nach 9/11 gelernt haben. So lautete das Diktum direkt nach den Anschlägen „mehr Offenheit, Demokratie und Toleranz“. Allerdings soll nicht verschwiegen werden, dass es vor Bekanntwerden der „norwegischen Identität“ des Täters zu zahlreichen Fälle der Diskriminierung von Minderheiten wie Muslimen kam. Somit sollte man dem Mechanismus des gesellschaftlichen Lernens sicher mit Skepsis begegnen.

Ein zweiter wichtiger Mechanismus für den Verlauf von Versicherheitlichungsdynamiken scheint gesellschaftliche Resilienz zu sein. Nicht nur die verbalen Reaktionen von Gesellschaft und Politik, sondern auch die Strukturen und Prozesse innerhalb derer die Attentate vom 22. Juli behandelt wurden, verweisen darauf, dass „Norwegen“ gegenüber derartigen externen Schock resilient ist. Schließlich reagieren Gesellschaft, Politik sowie Justiz auf diesen Schock nicht mit Versicherheitlichungsdynamiken im Sinne der Forderung oder Einführung außerordentlicher Maßnahmen. Vielmehr werden die Attentate im Rahmen bestehender politischer und juristischer Strukturen und Prozesse verhandelt, d.h. Polizei und Kommissionsberichte werden erstellt, das Gerichtsverfahren wird entsprechend der bestehenden Vorgaben durchgeführt etc. Zugegebenermaßen sind die Bedingungen in Norwegen – wie auch im Rahmen des Exkurs beschrieben – hierfür recht günstig: Norwegen ist auf Grund der Ressourcen relativ vermögend und die wohlfahrtstaatlichen Strukturen sind relativ ausgeprägt. Zudem handelt es sich um ein kleines Land mit relativ homogener Bevölkerung. Letztlich bedeutet dies jedoch lediglich, dass der Mechanismus der Resilienz vermutlich ähnlich anspruchsvoll ist wie der Mechanismus gesellschaftlichen Lernens. Mit Blick auf die Frage nach den „Bedingungen“ von Desecuritization bzw. Repolitisierung bieten aus unserer Sicht jedoch beide Konzepte jedoch wertvolle Ansatzpunkte.

### 6.2.2 Sprachliche Rahmungen und Versicherheitlichungsdynamiken

Wie insbesondere bei den Länderstudien zu Großbritannien und den USA deutlich wurde, spielt die sprachliche Rahmung für den Verlauf von Versicherheitlichungsdynamiken sowie die Akzeptanz oder Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen eine große Rolle. Johnson und Gearty sprechen vom „T-Word“, das bei der Erhebung der Sicherheitsbedrohung Effekte im Antwortverhalten bewirkt (Johnson/Gearty 2007: 160). Die Studie von Haider-Markel et al. zeigt wiederum, dass Befragte das *framing* übernehmen, das ihnen mit der Formulierung der Fragestellung vorgestellt wurde. Dies sind Effekte im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen. Noch dramatischer sind die Implikationen



dieser Befunde für eine gesellschaftliche Realität, in der die Massenmedien eine große Rolle spielen. Sprachliche Dramatisierungen werden hier potenziert, wodurch sich eine Wirkungsmacht ergibt, die für Medien selbst sowie für jeden Politiker, der sich gegenüber Medienvertretern äußert, eine unglaubliche Verführung darstellt. Johnson und Gearty stellen dies für Großbritannien vor allem für Sicherheitsmaßnahmen fest, die mit dem „Label“ der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt werden:

„The temptation this offers to political leaders is obvious. There have been many examples of pieces of legislation passed in the aftermath of a terrorist atrocity which have contained powers dealing with far more than the specific terrorist problem that has generated the perceived need for immediate legislative action. If they care about preserving Britain’s civil libertarian culture, politicians of all parties need to be disciplined about their deployment of the counter-terrorism card in public debate: it is a trump, certainly, but overplayed it has the potential completely to distort the whole game.”(Johnson/Gearty 2007: 169)

Zwar verdeutlicht das Konzept der Versicherheitlichung, dass nicht jederzeit jede wahrgenommene Bedrohung von jedem Sprecher erfolgreich versicherheitlicht werden kann – beispielsweise bedarf es einer gewissen „position of authority“ sowie der Fähigkeit des Redners das passende Repertoire abzurufen. In diesem Zusammenhang steht auch die Wirkung von Metaphern und soziokulturell manifestierten Narrativen, durch die Bedrohungen und bedrohende Akteure in bestimmten linguistischen Frames dargestellt werden können. So macht es einen Unterschied, ob ein Terrorist als „politischer Krimineller“ oder „wahnhafter Selbstmörder“ beschrieben wird. Ebenso richtet sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und Legitimation entsprechender Sicherheitsmaßnahmen nach dem zuvor gezeichneten Bild der Bedrohung.

Doch wie die Analyse der Versicherheitlichungsdebatten in den USA nach 9/11 zeigen, ist das mobilisierende Potenzial von externen Schock immens, so dass weitere sprachliche Dramatisierung einfacher als systematische Entdramatisierung sein dürfte. Die sprachliche Dramatisierung durch Massenmedien wurde unter anderem für Deutschland beispielhaft an dem Versuch der Einführung des Körperscanners an deutschen Flughäfen untersucht (Hirschberger 2013). Hier wurde deutlich, dass in der massenmedialen Kommunikation neben dem Inhalt auch der Stil und der dramaturgische Rahmen eine Rolle spielten. Darüber hinaus wirken verschiedene Genres, welche die Zeitungen gebrauchen, im Diskurs mit. So gestaltet sich die „Art der Darstellung“ höchst unterschiedlich — von seriösen Informations- und Nachrichtenartikeln und wertenden Meinungsartikeln über meist weniger ernste Unterhaltungsartikel bis hin zu Interviews mit „speziellen“ Personen, unterhaltend-informativen Reportagen und praktisch-technischen Frage-Antwort-Artikeln (Hirschberger 2013: 96). Diese Effekte können die Aufmerksamkeit des Massenpublikums erregen und die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Versicherheitlichungsprozesses erhöhen.



### 6.2.3 Versicherheitlichungsdynamiken und gesellschaftliche Folgen

Wie insbesondere die Länderstudien zu den USA und Großbritannien zeigen, handelt es sich bei der Versicherheitlichung eines Sachverhaltes keineswegs um einen „unschuldigen“ Prozess. Versicherheitlichungsdynamiken haben Folgen – und damit ist nicht die bloße Ergreifung von Sicherheitsmaßnahmen gemeint. Es sind vielmehr die gesellschaftliche Folgen, die in den Studien evident wurden: Erstens, die finanziellen Kosten, die einer Gesellschaft durch die Einführung neuer Sicherheitsmaßnahmen entstehen. Besonders instruktiv – wenngleich auch banal wirkend – ist hier das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten im zivilen Flugverkehr. Mit der Einführung dieser Regelung fielen nicht nur Unmengen an Müll an, die von den Flughäfen kostenpflichtig entsorgt werden mussten, sondern es musste Personal geschult werden und die Reisenden mussten im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung abgegebene Utensilien gegebenenfalls erneut einkaufen. Zweitens, die Kosten für Personen und Gruppierungen, die im Rahmen der Versicherheitlichungsdynamiken mit Stigmatisierung und Diskriminierung konfrontiert sind. Exemplarisch zeigt hier die Studie zu Großbritannien, wie muslimische Gemeinden nun unter dem Blickwinkel der Anti-Terror-Bekämpfung zu Kooperationspartner wurden und muslimische Bürger mit Diskriminierung im öffentlichen Leben zu kämpfen haben. Drittens, die Entstehung einer Gesellschaft des Verdachtes, in der jeder potenziell erst einmal gefährlich ist und sich allein durch die Preisgabe von persönlichen Informationen zum einem vertrauenswürdigen Bürger – oder im zivilen Luftverkehr zu einem „trusted traveller“ – macht. Gerade am Beispiel des Fliegens drängt sich diese Frage besonders auf, ob wir zu einer Gesellschaft des Verdachtes werden, in der es notwendig wird, sich unauffällig und unverdächtig zu verhalten. In diesem Zusammenhang ist zudem gerade die Freiwilligkeit ein Aspekt, der hinterfragt werden sollte. Schließlich stellt sich die Frage, ob sich diese Freiwilligkeit nicht sehr schnell zu einem Druck entwickeln könnte, dass der Passagier zum Beweis der eigenen „Unschuld“ – oder um zu besonderen Annehmlichkeiten wie einer schnelleren Flugabfertigung zu gelangen – „freiwillig“ seine Daten herausgibt.<sup>49</sup> Die bisherige Fremdsteuerung des Passagiers, der sich den Kontrollen unterwerfen muss, könnte sich somit in eine „positive“ Selbststeuerung verwandeln. Ob dies eine wünschenswerte Entwicklung ist, in der sich eine Gesellschaft bewegen möchte, ist diskutabel. Denn annehmbar ist, dass sich der Wandel von der Fremdsteuerung – wenn Daten zwangsläufig vom Staat oder Firmen erhoben, gespeichert und ausgewertet werden – zur „positiven“ Selbststeuerung auch in gesellschaftliche Felder abseits des Fliegens fortsetzt.

---

<sup>49</sup> Hier wurde vermutlich auch das Narrativ „wer nichts zu verbergen hat...“ angesetzt.



## 6.3 Politische Empfehlungen für Entscheidungsträger in Deutschland

Im Lichte der Diskussion der empirischen Befunde vor dem Hintergrund des Versicherheitlichungskonzepts erweisen sich aus unserer Sicht drei Punkte als besonders relevant für politische EntscheidungsträgerInnen in Deutschland: die Notwendigkeit eines gesamtgesellschaftlichen Diskurses über (Un-)Sicherheit in Deutschland, mehr Sensibilität bei der Sprachwahl im politischen Alltag und ein Bewusstsein für die Verantwortung für die gesamte Bevölkerung.

### 6.3.1 Wie viel Sicherheit braucht Deutschland?

Die empirischen Befunde zur Unsicherheitswahrnehmung der Bevölkerung in Deutschland zeigen, dass eher soziale Probleme (z.B. Arbeitslosigkeit, Alterssicherung) oder ökologische Herausforderungen (z.B. Klimawandel) „die Unsicherheitsagenda“ dominieren. Damit scheint sich zumindest mit Blick auf den internationalen Terrorismus das Stichwort der „*German Angst*“ nicht zu bestätigen. Betrachtet man diesen Befund im Lichte der Formulierung der Kopenhagener Autoren, dass „our belief [...] is not ‚the more security the better‘.“ (Buzan/Waeber et al. 1998: 29), dann stellt sich die Frage nach dem „richtigen“ Maß für die Sicherheit vor Terrorismus umso drängender. Auffällig ist jedoch, dass eine gesellschaftliche Debatte darüber, vor welchen Bedrohungen, in welchem Ausmaß und zu welchem Preis „wir uns als Gesellschaft“ schützen wollen, gleichsam fehlt. Dies wurde in der Vergangenheit von WissenschaftlerInnen unterschiedlicher Disziplinen wiederholt angemahnt – exemplarisch an dieser Stelle Schneckener:

„Die Politik muss letztlich der Öffentlichkeit plausibel machen, warum man sich gegen bestimmte Szenarien wappnen soll, gegen andere aber nicht, um nicht beim Publikum den Eindruck eines defizitären Umgangs mit den Herausforderungen zu hinterlassen.“ (Schneckener 2011: 364)

Dies mag zwar im Moment der akuten Sicherheitsbedrohung unmöglich sein – damit ist es jedoch umso wichtiger, jenseits einer akuten Sicherheitsbedrohung einen Diskurs darüber zu eröffnen, wie viel Sicherheit die Gesellschaft in Deutschland unter den aktuellen ökonomischen, ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen benötigt oder finanzieren möchte.<sup>50</sup> Kurz gesagt ergeht also der Ruf an die Politik, eine Diskussion über gesellschaftliche Unsicherheiten zu eröffnen, um zumindest die Chance auf die Entwicklung „risikomündiger Akteure“ (Bonß 2012: 104) zu schaffen, die auch angesichts

---

<sup>50</sup>Ein erster Schritt zur Eröffnung einer solchen Debatte würde sich auch im Zuge der Evaluation bereits eingeführter Sicherheitsmaßnahmen anbieten. Derartige Reflexionsschleifen sollten überdies bei der Einführung von Sicherheitsmaßnahmen systematisch „miteingebaut“ werden.





akuter Bedrohungen abwägend entscheiden und nicht der Logik der Alternativlosigkeit folgen.

### 6.3.2 Ein neues Sprachbewusstsein für die Politik der Inneren Sicherheit

Das Konzept der Versicherheitlichung weist der Sprache einen prominenten Platz im Rahmen von Versicherheitlichungsdynamiken zu. Die Fallstudien – insbesondere die Fallstudie zu den USA – haben auch empirisch die mobilisierende Wirkungsmacht von Sprache nach einem externen Schock wie den Anschlägen vom 11. September nachgezeichnet. Gerade im Medienzeitalter sind PolitikerInnen in Deutschland aufgefordert, ihre Sprache mit Bedacht und Verantwortung zu wählen. Die politische Elite Norwegens scheint mit Blick auf diesen Aspekt „gelernt“ zu haben – und zwar in mehrfacher Hinsicht: Erstens reagierten Politik auf die Anschläge nicht direkt mit Forderungen nach der Verschärfung von Sicherheitsmaßnahmen. Vielmehr schloss sich die politische Elite dem Diktum von Premierminister Stoltenberg an, der zu „mehr Demokratie, Offenheit und Toleranz“ aufrief. Für die Diskussion der Sicherheitsmaßnahmen sowie des Vorgehens der Einsatzkräfte wurde u.a. der Abschlussbericht der unabhängigen Kommission abgewartet. Diese Verlagerung der Diskussion auf einen Zeitpunkt nach dem akuten gesellschaftlichen Schockzustand und der Trauer – also aus einer gewissen Distanz – ermöglichte mehr Besonnenheit in der gleichwohl kritischen Debatte.<sup>51</sup> Drittens folgte auf die Anschläge eine breite gesellschaftliche Debatte über den Gebrauch der Sprache mit Blick auf Migration nach Norwegen (Wiggen 2012). Kern dieser Debatte war unter anderem die Frage nach der Verantwortung der in Norwegen verbal scharf geführten Migrationsdebatte für die Radikalisierung von Akteuren wie den Attentäter vom 22. Juli. Norwegens Gesellschaft diskutierte also offen, ob und inwiefern ein gesellschaftliches Klima der Intoleranz und Xenophobie, das unter anderem durch die sprachlichen Verschärfungen in Medien und Politik geschaffen wurde, den Boden für derartige Taten mitbereiten konnte. Dies zeigt, dass die verbale Versicherheitlichung nicht nur mit Blick auf den internationalen Terrorismus, sondern auch mit Blick auf andere Themenfelder nicht „unschuldig“ ist und damit besonderer Reflexion insbesondere durch die Akteure bedarf, die als „gesellschaftliche Meinungsmacher“ bezeichnet werden können.

### 6.3.3 Verantwortung für die gesamte Bevölkerung übernehmen

Insbesondere die Länderstudie zu Großbritannien und den USA verweisen auf die langfristigen Folgen der Versicherheitlichung. Erstens, dass einzelne Bevölkerungsgruppen im gesellschaftlichen Diskurs stigmatisiert und auf lange Sicht mit Stereotypen

---

<sup>51</sup>Für die Rolle von „Timing“ siehe auch den Aspekt der Eröffnung eines gesellschaftlichen Diskurses im vorherigen Abschnitt.



belegt werden. Zweitens, dass sich aus der Versicherunglichung Sicherheitsmaßnahmen ergeben, die gewisse Bevölkerungsgruppen adressieren und damit gleichzeitig diskriminieren. Letztlich ist also der Preis der Einführung gewisser Sicherheitsmaßnahmen, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen mehr (persönliche) Unsicherheit als Sicherheit erleben. Wie Bug/Wagner (2014) am Beispiel der Sicherheitsmaßnahmen im zivilen Luftverkehr, mit besonderem Fokus auf den Austausch von Passagierdaten, zeigen, kann somit auf einen kleinen Teil der Bevölkerung das „diffuse Gefühl des Beobachtetseins“ zutreffen. Der Bürger fühlt sich den Sicherheitsmaßnahmen ausgeliefert und hat das Gefühl, keine Kontrolle – in diesem Fall über seine Daten – zu haben. Aufgabe politischer VerantwortungsträgerInnen ist es jedoch, den Bürger vor diesem Gefühl zu schützen. Wie die Autoren zeigen, trifft dieses Gefühl in diesem Fall zwar auf eine sehr kleine, aber dennoch nicht vernachlässigbare Gruppe zu. Um derartigen Dynamiken entgegen zu wirken, wäre es unter anderem sinnvoll, dass PolitikerInnen bei der Entscheidung über Sicherheitsmaßnahmen reflexive Momente bzw. Organe einbauen, welche die Versicherunglichungsdynamik hinterfragen und Alternativen bzw. Rückbau verwirklichen. Langfristig können derartige Prozesse nämlich den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden, indem sie Nährboden für Ablehnung, Intoleranz und Aggression sind. Und letztlich besteht damit sogar die Gefahr, dass mehr gesellschaftliche Unsicherheit anstatt Sicherheit generiert wird. Derartige paradoxe Effekte sollten PolitikerInnen bei der Konstruktion von Sicherheitsmaßnahmen – aber auch im Rahmen individueller Beiträge in Versicherunglichungsdebatten – berücksichtigen. Schließlich gilt es Verantwortung für die Bevölkerung insgesamt und über den Tätigkeitshorizont im Amt hinaus zu übernehmen – auch wenn die Politik der Inneren Sicherheit aus Sicht von PraktikerInnen stets auch an Legislaturperioden gebunden ist.





## 7 Literatur

- Allouche, J. /Lind, J. (2010). Public Attitudes to Global Uncertainties. A Research Synthesis Exploring Trends and Gaps in Knowledge, London: Economic and Social Research Council UK.
- Ammicht-Quinn, R. (2013) (Hrsg.). Sicherheitsethik. Reihe: Studien zur Inneren Sicherheit (Buch 16), Springer VS.
- Andersson, M. (2012). The debate about multicultural Norway before and after 22 July 2011. In: Identities: Global Studies in Culture and Power, 19(4), 418-427.
- Austin, J. L. (2002) [1962]. Zur Theorie der Sprechakte (How To Do Things With Words). Stuttgart: Reclam.
- Bakker, E. & de Graf, B. (2011). Preventing Lone Wolf Terrorism: some CT Approaches Addressed. In: Perspectives on Terrorism, 5(5-6), 43-50.
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. In: Review of International Studies, 23, 5-26.
- Baltzer, S. (2012). Anders Behring Breivik: Der Musterprozess, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/anders-behring-breivik-der-musterprozess-11819502.html> (14.01.2014).
- Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. In: European Journal of International Relations, 22(2), 171-201.
- Balzacq, T. (2011). A Theory of Securitization. Origins, Core Assumptions and Variants. In: Balzacq, T. (Hrsg.): Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve, London: Routledge, 1-30.
- Banks, L. & James, L. (2007). Warfare, Terrorism, and Psychology, In: Bongar, B. /Brown, L. /Beutler, L./Breckenridge, J. /Zimbardo, P. (Hrsg.): Psychology of Terrorism, Oxford: Oxford University Press.
- BBC Europe (2011). Breivik manifesto' details chilling attack preparation, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14267007> (18.01.2014).
- BBC Europe (2012). Timeline: How Norway's Terror Attacks Unfolded, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14260297> (18.01.2014).
- Binninger, C. (2008). Rede zu Sicherheitsregeln für Flüssigkeiten im Handgepäck vom 04.12.2008, [http://cdusu.de/Titel\\_rede\\_fluessigkeitsbeschraenk\\_ung\\_ist\\_derzeit\\_unveraendert\\_die\\_bestmoegliche\\_loesung/TabID\\_\\_1/SubTabID\\_\\_2/InhaltTypID\\_\\_2/InhaltID\\_\\_11569/Inhalte.aspx](http://cdusu.de/Titel_rede_fluessigkeitsbeschraenk_ung_ist_derzeit_unveraendert_die_bestmoegliche_loesung/TabID__1/SubTabID__2/InhaltTypID__2/InhaltID__11569/Inhalte.aspx) (24.02.2011).
- Bode, S. (2006). Die deutsche Krankheit – German Angst, Stuttgart: Klett-Cotta.



- Bock, P. G. & Berkowitz, M. (1966). The Emerging Field of National Security. In: *World Politics*, 19(1), 122-136.
- Bonß, W. (2012). Für eine neue Kultur der Unsicherheit (Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit). In: Steinmüller, K., Gerhold, L. & Beck, M.-L. (Hrsg.). *Sicherheit 2025*, Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit.
- Bonß, W. & Wagner, K. (2012). Risiken und symbolische Politik: Anmerkungen zu einem Konzept und seiner Bedeutung für die Luftsicherheit. In: Gerhold, L. & Schiller, J. (Hrsg.). *Perspektiven der Sicherheitsforschung. Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Booth, K. (1996). 75 Years on: Rewriting the Subject's Past – Reinventing its Future. In: Smith, S. /Booth, K. /Zalewski, M. (Hrsg.): *International theory: Positivism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 328-339.
- Bozzoli, C. & Müller, C. (2011). Perceptions and Attitudes Following a Terrorist Shock: Evidence from the UK. In: *European Journal of Political Economy*, 27(2011), 89-106.
- Bug, M., Enskat, S., Fischer, S., Klüfers, P., Röllgen, J. & Wagner, K. (2011). Strategien gegen die Unsicherheit. Europäische Sicherheitsmaßnahmen nach 9/11. In: *Friedenswarte*, 86(3-4), 53-82.
- Bug, M., Münch, U. & Röllgen, J. (2011). Bevölkerungsbefragung im Rahmen von SIRA Teilprojekt 7 (vorerst unveröffentlichter Datensatz).
- Bug, M. & Wagner, K. (2014). Der digitalisierte Flugpassagier und das pragmatische Muren. In: Humer, S. (Hrsg.): *Digitale Wissenschaft, Winnenden: CSW-Verlag*.
- Büger, C. & Stritzel, H. (2005). New European Security Theory. Zur Emergenz eines neuen europäischen Forschungsprogramm. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 12(2), 117-126.
- Bulmahn, T., Fiebig, R., Hennig, J., Pietsch, C., Wieninger, V. & Zimmer, S. (2009). Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2008 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr (Forschungsbericht 90), Strausberg.
- Bulmahn, T., Fiebig, R. & Hilpert, C. (2011). Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr (Forschungsbericht 94), Strausberg.
- Bulmahn, T., Fiebig, R. & Sender, W. (2008). Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2006 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr (Forschungsbericht 84), Strausberg.



- Bundesministerium des Inneren (2005). Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/luftsig/gesamt.pdf> (21.11.2013).
- Bundesministerium des Inneren /Bundesministerium der Justiz (2001). Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.
- Bundesministerium des Inneren /Bundesministerium der Justiz (2006). Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.
- Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J. (1998). Security. A New Framework for Analysis, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Buzan, B. & Wæver, O. (1997). Slippery? Contradictory? Sociologically Untenable? The Copenhagen School Replies. In: Review of International Studies, 23, 241-250.
- Campbell, D. (1998). Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Chatham House (2012). The Chatham House-YouGov Survey 2012. British Attitudes Towards the UK's International Priorities. Survey Results, London: Chatham House.
- Daase, C. (2010). Der erweiterte Sicherheitsbegriff, Working Paper Nr. 1, Frankfurt am Main: <http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/01-Daase.pdf> (10.10.2011).
- Daase, C. (2011). Wandel der Sicherheitskultur. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 50(2011), 9-16.
- Daase, C., Offermann, P. & Rauer, V. (Hrsg.) (2012). Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt am Main: Campus.
- Daase, C. & Spencer, A. (2010). Terrorismus. In: Masala, C., Sauer, F. & Wilhelm, A. (Hrsg.). Handbuch der Internationalen Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 403-425.
- Darnstädt, T., Dettmer, M., Dworschak, M., Hipp, D., Rosenbach, M. & Schlamp, H.-J. (2008). Sicherheit. "Krankhafte Züge", <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d61629726.html> (04.02.2014).
- de Beaugrande, R.-A. & Dressler, W. U. (1981). Einführung in die Textlinguistik, Tübingen: Niemeyer.
- Debiel, T. & Werthes, S. (2005). Human Security - Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts. In: Sicherheit + Frieden, 23(1), 7-20.
- Denkler, T. (2007). Die Sprengstoff-Lüge, <http://www.sueddeutsche.de/politik/flughafen-sicherheit-die-sprengstoff-luege-1.317622> (08.06.2012).



Deutscher Bundestag (2008). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Jan Mücke, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Drucksache 16/10942 - Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr. In: Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11129 (28.11.2008), 1-3.

Diehl, J. (2011). 'Our Streets Are Filled with Love': Norway Holds Rallies to Remember Attack Victims , <http://www.spiegel.de/international/europe/our-streets-are-filled-with-love-norway-holds-rallies-to-remember-attack-victims-a-776607.html> (14.01.2014).

Dstl (2010). What perceptions do the UK public have concerning the impact of counter-terrorism legislation implemented since 2000? (Occasional Paper 88). <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110314171826/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/occ88.pdf> (25.10.2013).

Duffy, B., Wake, R., Bueeows, T. & Bremner, P. (2008). Closing the Gaps. Crime & Public Perceptions, London: Ipsos MORI Social Research Institute.

Europäisches Parlament/ Rat der Europäischen Union (2002) Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:355:0001:0021:DE:PDF> (21.11.2013).

Europäisches Parlament/ Rat der Europäischen Union (2008). Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0072:0084:DE:PDF> (21.11.2013).

Europäisches Parlament/ Ausschuss für bürgerliche Freiheiten Justiz und Inneres (2012). Entwurf einer Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/pr/890/890797/890797de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/890/890797/890797de.pdf) (01.11.2013).

Europäische Kommission (2001). Standard Eurobarometer 56. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (Befragung Oktober-November 2001), Brüssel.

Europäische Kommission (2005). Standard Eurobarometer 63. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (Befragung Mai-Juni 2005), Brüssel.

European Commission Mobility & Transport (2004). Civil Aviation Security Financing Study. Summary of Final Report, [http://ec.europa.eu/transport/security/studies/doc/2004\\_09\\_study\\_financing\\_aviation\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/security/studies/doc/2004_09_study_financing_aviation_security_en.pdf) (21.11.2013)

European Commission (2006). Verordnung Nr. 1546/2006 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung



der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:286:0006:0007:DE:PDF> (20.05.2011).

European Union (2007). Official Journal of the European Union. AGREEMENT between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS), [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_204/l\\_20420070804en00180025.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_204/l_20420070804en00180025.pdf) (22.11.2013)

Falnes, J. (2012). Norwegen schließt mit Breivik ab (aus dem Englischen übersetzt von Lisa Caspari), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-08/norwegen-breivik-prozess-debatte/komplettansicht> (18.01.2014).

Feldman, M. (2011). Breivik's three acts of terrorism. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, 12, 193-195.

Ferraris, L.V. (1988). *Wenn schon, denn schon - aber ohne Hysterie. An meine deutschen Freunde*, München: Printul.

Fischer, S. (2012). *Securitization Theory and the Acceptance of Security Measures in the Field of Aviation Security (BISA-ISA Joint International Conference Diversity in the Discipline: Tension or Opportunity in Responding to Global Challenges)*, Edinburgh: unpublished manuscript.

Fischer, S. & Masala, C. (2011). Wandelt sich so Sicherheitskultur? Versicherungsdynamiken und Sicherheitsmaßnahmen am Beispiel des zivilen Luftverkehrs. In: *Sicherheit + Frieden*, 29(2), 109-116.

Focus Online (2010). UN. Flüssigkeiten ab 2013 wieder in Flugzeugen erlaubt, [http://www.focus.de/politik/ausland/un-fluessigkeiten-ab-2013-wieder-in-flugzeugen-erlaubt\\_aid\\_556585.html](http://www.focus.de/politik/ausland/un-fluessigkeiten-ab-2013-wieder-in-flugzeugen-erlaubt_aid_556585.html) (28.08.2011).

Gjorv-Report (2012). Rapport fra 22. juli-kommisjonen (Preliminary English Version of Selected Chapters), [http://www.regjeringen.no/smk/html/22\\_julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN\\_NO/EN/REPORT.HTM](http://www.regjeringen.no/smk/html/22_julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN_NO/EN/REPORT.HTM) (14.01.2014).

Gershkoff, A. & Kushner, S. (2005). Shaping public opinion: the 9/11-Iraq connection in the Bush Administration's rhetoric. *Perspectives on Politics*, 3(3), 525-537.

Goffman, Erving (1967). *Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch.

Gras, M. L. (2004). The Legal Regulation of CCTV in Europe. In: *Surveillance & Society*, 2(2-3), 216-229.





Gusy, C. (2012). Sicherheitsrecht. In: KritV, 247-269.

Haider-Markel, D.P., Joslyn, M.R. & Al-Baghal, M.T. (2006). Can we frame the terrorist threat? Issue frames, the perception of threat, and opinions on counterterrorism policies. *Terrorism and Political Violence*, 18(4), 545-559.

Hammonds, W. (2011). Das Prevent-Programm zur Verhinderung gewaltsamer Radikalisierung in Großbritannien. In: *Der Bürger im Staat (Radikalisierung und Terrorismus im Westen)*, (2011)(4), 241-245.

Hegemann, H., Heller, R. & Kahl, M. (2011). Terrorismusbekämpfung jenseits funktionaler Problemlösung: Was beeinflusst politisches Handeln im Kampf gegen den Terrorismus? In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderband 1*, 281-304.

Hempel, L. (2007). Zur Evaluation von Videoüberwachung. Methoden, Standards und Beispiele aus der Bewertungspraxis. In: Zurawski, N. (Hrsg.): *Surveillance Studies. Perspektiven eines Forschungsfeldes*, Opladen: Barbara Budrich, 117-147.

Hirschberger, B. (2013). Diskursanalyse und Erweiterung der Securitization Theory. Nacktscanner oder Körperscanner? Freiheit oder Sicherheit? [unveröffentlicht]

Hoffmann, B. (2001). *Terrorismus. Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt*, Frankfurt: Fischer.

Holgerson, S. (2012). Changing responses to terror: how Norway made sense of 22/7. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, 30, 195-197.

Home Department (2011). *Prevent Strategy (Review)*, London, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf) (15.01.2014).

House of Commons (2006). *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, London, <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc10/1087/1087.pdf> (23.03.2011).

Huysmans, J. (1995). Migrants as a security problem: dangers of 'securitizing' societal issues. In: Miles, R. /Thranhardt, D. (Hrsg.): *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London: Pinter, 53-72.

Huysmans, J. (1998). Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier. In: *European Journal of International Relations*, 4(2), 226-255.

Institute of Development Studies: *Public Attitudes to Global Uncertainties (2013). A Research Synthesis Exploring the Trends and Gaps in Knowledge*, [http://www.esrc.ac.uk/\\_images/ESRC%20Global%20Uncertainties%20Research%20Synthesis%20FINAL\\_tcm8-14632.pdf](http://www.esrc.ac.uk/_images/ESRC%20Global%20Uncertainties%20Research%20Synthesis%20FINAL_tcm8-14632.pdf) (26.11.2013)



- Jensen, S. (2011). Norwegian Politics After Breivik. Terrorists should not decide the agenda of public debates, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424053111903366504576485690702017656> (18.01.2014).
- Johnson, M. & Gearty, C. (2007). Civil Liberties and the Challenge of Terrorism. In: *British Social Attitudes*, 2007(23), 143-182.
- Khalil, L. (2006). Public Perception and Homeland Security, In: Forest, J.: *Homeland Security. Protecting America's Targets*, Westport: Praeger Security International.
- Klüfers, P. (2011). Copenhagen from the Outside. Towards an Sociopragmatist Framing of Securitization Discourses (unveröffentlichtes Manuskript, 110630), München.
- Knight, J., Niblett, R. & Raines, T. (2012). Hard Choices Ahead. The Chatham House-YouGov Survey 2012. *British Attitudes Towards the UK's International Priorities*, London: Chatham House.
- Knauer, S. (2008). Luftfahrt. Ohrfeigen für den Kontrolleur. <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,591279,00.html> (05.02.2014).
- Krasmann, S., Kreissl, R., Kühne, S., Paul, B. & Schlepper, C. (2013). Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit. Zur medialen Vermittlung und Wahrnehmung der Terrorismusbekämpfung. *Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit*. Vorläufige Fassung.
- Krause, K. & Williams, M. C. (Hrsg.) (1997a). *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, London: University College London Press.
- Krause, K. & Williams, M. C. (1997b). From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. In: Krause, K. & Williams, M. C. (Hrsg.). *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, London: University College London Press, 33-59.
- Krempl, S. (2012). Fluggastdaten-Transfer in die USA droht das Aus, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Fluggastdaten-Transfer-in-die-USA-droht-das-Aus-1427176.html> (01.11.2013).
- Krempl, S. (2013). EU-System zur Auswertung von Fluggastdaten dreht neue Runde, <http://heise.de/-1886082> (31.10.2013).
- LaFree, G., Presser, S., Tourangeau, R. & Adamczyk, A. (2013). *U.S. Attitudes toward Terrorism and Counterterrorism*. Report to the Resilient Systems Division, Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security, College Park, MD: START.
- Léonard, S. & Kaunert, C. (2011). Reconceptualizing the Audience in Securitization Theory. In: Balzacq, T. (Hrsg.). *Securitization Theorie. How Security Problems Emerge and Dissolve*, London: Routledge, 57-76.



- Lipschutz, R. D. (1995). *On Security*, New York, NY: Columbia University Press.
- McSweeney, B. (1996). Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School. In: *Review of International Studies*, 22, 81-93.
- Mueller, J. (2006). *Overblown. How Politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them*, New York: Free Press.
- Müller, C. (2008). Sorgen um den globalen Terrorismus in Deutschland. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, 37.
- Norris, C., McCahill, M. & Wood, D. (2004). Editorial. The Growth of CCTV: A Global Perspective on the International Diffusion of Video Surveillance in Publicly Accessible Space. In: *Surveillance & Society*, 2(2-3), 110-135.
- Orange, R. (2012). Jens Stoltenberg interview: prime minister at the helm during Breivik shooting, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/norway/9418144/Jens-Stoltenberg-interview-prime-minister-at-the-helm-during-Breivik-shooting.html> (18.01.2014).
- Pantucci, R. (2011). What Have We Learned about Lone Wolves from Anders Behring Breivik? In: *Perspectives on Terrorism*, 5(5-6), 27-42.
- Pew Research Center (2010a). Few See Personal Upside to Health Care Reform. Obama Image Inscanted By Terrorism Controversy for Further, <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/578.pdf> (25.10.2013).
- Pew Research Center (2010b). Obama Image Unscattered by Terrorism Controversy, <http://www.people-press.org/2010/01/14/obama-image-unscathed-by-terrorism-controversy>, (29.11.2013).
- Pew Research Center (2011). No Signs of Growth in Alienation or Support for Extremism, <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/Muslim%20American%20Report%2010-02-12%20fix.pdf> (25.10.2013).
- Pew Research Center (2013a). Few See Adequate Limits on NSA Surveillance Program, <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/7-26-2013%20NSA%20release.pdf> (01.11.2013).
- Pew Research Center (2013b). Majority Views NSA Phone Tracking as Acceptable Anti-Terror Tactic (A Pew Research Center/Washington Post Survey), <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/06-10-13%20PRC%20WP%20Surveillance%20Release.pdf> (01.11.2013).
- Pew Research Center (2013c). Six-in-Ten Say Post-9/11 Steps Have Made Country Safer. Most Expect 'Occasional Acts of Terrorism' in the Future, Washington D.C., <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/4-23-13%20Boston%20Release.pdf> (25.10.2013).



Pew Research Center & The Pew Forum on Religion and Public Life (2009). Post-Fort Hood. Modest Rise in Concern about Islamic Extremism, <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/564.pdf> (25.10.2013).

Prantl, H. (2010). De Maizière zu Körperscannern "Nur eine Art Strichmännchen" (Interview mit Heribert Prantl), <http://www.sueddeutsche.de/politik/de-maizire-zu-koerperscannern-nur-eine-art-strichmaennchen-1.72144> (04.02.2014).

Redfield, M. (2009). *The Rhetoric of Terror: Reflections on 9/11 and the War on Terror*, New York: Fordham University Press.

R+V Versicherung (2013a). Die Ängste der Deutschen 2013 (Untersuchungsmethode der Studie), <http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste-der-deutschen-2013/untersuchungsmethode.pdf> (21.01.2014).

R+V Versicherung (2013b). Die Ängste der Deutschen (Die sieben größten Ängste 1992-2013), [http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste-der-deutschen-2013/aengste\\_92bis2013.pdf](http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste-der-deutschen-2013/aengste_92bis2013.pdf) (13.10.2013).

Rampp, B., Wolkenstein, A. & Ammicht Quinn, R. (2010). Körperscanner. In: *Information Philosophie. Die Zeitschrift, die über Philosophie informiert*, 5 (Dezember), 60-66.

Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (2004). In: *Amtsblatt der Europäischen Union L261*, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0082:DE:HTML> (09.11.2012).

Roe, P. (2008). Actor, Audience(s) and Emergency Measures: Securitization and the UK's Decision to Invade Iraq. In: *Security Dialogue*, 39(6), 615-635.

Salter, M. B. (2008). Securitization and Desecuritization: A Dramaturgical Analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. In: *Journal of International Relations and Development*, 11, 321-349.

Schulze, Matthias (2012). *Die Sprache der (Un-)Sicherheit. Die Konstruktion von Bedrohung im sicherheitspolitischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland*. Band 51, Marburg: Tectum Verlag.

Schneckener, U. (2006). *Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des "neuen" Terrorismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Schneckener, U. (2011). Zehn Jahre nach 9/11: Zum politischen Umgang mit dem 'Terrorrisiko'. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 52(3), 355-372.

Schwan, B. (2011). "Scharfe Sicherheitsgesetze würden die Leute entfremden", <http://www.zeit.de/digital/internet/2011-07/oslo-sicherheitsgesetze-vorratsdatenspeicherung/komplettansicht> (14.08.2014).



Searle, J. R. (1988) [1969]. Sprechakte. Ein sprachphilosophischer Essay (Speech Acts, übersetzt von R. und R. Wiggershausen), Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Spiegel Online (2007). Luftverkehr. EU-Parlament will Flüssigkeiten im Handgepäck wieder zulassen. <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,504020-2,00.html> (24.02.2011).

Spiegel Online (2011). Chronologie des Doppelanschlags: Ein schwarzer Freitag für Norwegen. <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/chronologie-des-doppelanschlags-norwegens-schwarzer-freitag-a-776324-2.html> (19.01.2014).

Stapely, L. F. (2006). Globalization and Terrorism. Death of a Way of Life, London: Karnac Books.

Stritzel, H. (2007). Towards a Theory of Securitization. In: European Journal of International Relations, 13(3), 357-383.

Stritzel, H. (2011). Security as Translation: Threats, Discourse, and the Politics of Localisation. In: Review of International Studies, Cambridge Journals Online, 1-27.

Stutzer, A. & Zehnder, M. (2009). Ökonomische Überlegungen zur Kameraüberwachung als Maßnahme gegen den Terrorismus. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78(2009), 119-135.

Tagesschau.de (2011). Hintergrund: Chronologie der Anschläge in Norwegen, <http://www.tagesschau.de/ausland/norwegenchronologie100.html> (18.01.2014).

The Chicago Council on Global Affairs (2002). Worldviews 2002: Comparing American and European Public Opinions, [http://www.thechicagocouncil.org/files/Studies\\_Publications/POS/POS2002/comparinmg\\_.aspx](http://www.thechicagocouncil.org/files/Studies_Publications/POS/POS2002/comparinmg_.aspx) (20.11.2013)

The Chicago Council on Global Affairs (2008). Global Views 2008. Anxious Americans Seek a New Direction in United States Foreign Policy Results of a 2008 Survey of Public Opinion, [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS\\_Topline%20Reports/POS%202008/2008%20Public%20Opinion%202008\\_US%20Survey%20Results.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202008/2008%20Public%20Opinion%202008_US%20Survey%20Results.pdf) (24.10.2013).

The Chicago Council on Global Affairs (2010) Constrained Internationalism: Adapting to New Realities. Results of a 2010 National Survey of American Public Opinion, [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS\\_Topline%20Reports/POS%202010/Global%20Views%202010.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202010/Global%20Views%202010.pdf) (25.10.2013).

The Chicago Council on Global Affairs (2012a). Global Views 2012 (U.S. Public Topline Report), [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS\\_Topline%20Reports/CCS%202012/2012Topline.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/CCS%202012/2012Topline.pdf) (25.10.2013).



- The Chicago Council on Global Affairs (2012b). Global Views 2012. U.S. Topline Report, [http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS\\_Topline%20Reports/CCS2012/2012Topline.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/CCS2012/2012Topline.pdf) (24.10.2013).
- The Council on Foreign Relations (2009). Public Opinion on Global Issues. Chapter 12a: U.S. Opinion on Transnational Threats: Terrorism, [www.cfr.org/public\\_opinion](http://www.cfr.org/public_opinion) (20.11.2013).
- Thoresen, S., Flood Aakvaag, H., Wentzel-Larsen, T., Dyb, G. & Kristian, H. O. (2012). The day Norway cried: Proximity and distress in Norwegian citizens following the 22nd July 2011 terrorist attacks in Oslo and Utoya Island. In: *European Journal of Psychotramatology*, 2012(3), 1-11.
- Töpfer, E. (2007). Videoüberwachung - eine Risikotechnologie zwischen Sicherheitsversprechen und Konstruktivistischen Dystopien. In: Zurawski, N. (Hrsg.). *Surveillance Studies. Perspektiven eines Forschungsfeldes*, Opladen: Barbara Budrich, 33-46.
- Töpfer, E. (2008). Videoüberwachung in Europa. Entwicklung, Perspektiven und Probleme. In: Hans-Jörg Kreowski (Hrsg.): *Informatik und Gesellschaft. Verflechtungen und Perspektiven*, Berlin: Lit Verlag, 61-82.
- Tuchman, J. (1989). Redefining Security. In: *Foreign Affairs*, 68(2), 162-177.
- Tuval, J. (2008). Anti-Terrorism Legislation in Britain and the U.S. after 9/11 (The Israel Democracy Institute), <http://en.idi.org.il/analysis/articles/anti-terrorism-legislation-in-britain-and-the-united-states-after-9-11/> (25.10.2013).
- Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. In: *International Security*, 8(1), 129-153.
- UNDP (2010). Human Development Report 2009/10: Investing in Human Security for a Future State, Jerusalem, [http://204.200.211.31/contents/file/PHDR2010/PHDR\\_Book\\_Eng.pdf](http://204.200.211.31/contents/file/PHDR2010/PHDR_Book_Eng.pdf) (12.05.10).
- Vaughn, J. (2009). The Unlikely Securitizer: Humanitarian Organizations and the Securitization of Indistinctiveness. In: *Security Dialogue*, 40(3), 263-285.
- Waeber, O. (1996). European Security Identities. In: *Journal of Common Market Studies*, 34(1), 103-132.
- Waeber, O. (1997). *Concepts of Security* (Ph.D. Dissertation, Institute of Political Science/University of Copenhagen), Copenhagen: Copenhagen University Press.
- Waeber, O. (1998). Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community. In: Adler, E. /Barnett, M. (Hrsg.): *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 69-118.
- Waeber, O. (2000). The EU as a Security Actor: Reflections From a Pessimistic Constructivist on Post Sovereign Security Orders. In: Kelstrup, M. & Williams, M. C.



(Hrsg.): International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community, New York, NY: Routledge, 250-294.

Waeber, O., Buzan, B., Kelstrup, M. & Lemaitre, P. (Hrsg.) (1993). Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London: Pinter Publishers.

Wagner, K. (2013). Vom Werkzeug zum Täter. Ein Paradigmenwechsel im zivilen Luftverkehr. In: Bonß, W. & Wagner, K.: Tagungsband der 3. Conference Series: „Risikobasiert vs. One Size Fits All“[unveröffentlicht].

Waldmann, P. (2005). Terrorismus. Provokation der Macht, Hamburg: Murmann.

Welt.de (2008). Handgepäck: Brüssel will Verbot von Flüssigkeiten verlängern, <http://www.welt.de/reise/article/4778875/Bruessel-will-Verbot-von-Fluessigkeiten-verlaengern> (24.02.2011).

Werkner, I.-J. (2011). Die Verflechtung äußerer und innerer Sicherheit. Aktuelle Tendenzen in Deutschland im Lichte europäischer Entwicklungen. In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4(2011), 65-87.

Wettach, S. & Kress, R. (2008). Flugverkehr: EU will Verbot von Flüssigkeiten im Handgepäck ab 2010 kippen (01.11.2008), <http://www.wiwo.de/exclusiv/eu-will-verbot-von-fluessigkeiten-im-handgepaeck-kippen> (24.02.2011).

Wiggen, M. (2012). Rethinking Anti-Immigration Rhetoric after the Oslo and Utöya Terror Attacks. In: New Political Science, 34(4), 585-604.

Williams, M. C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. In: International Studies Quarterly, 47, 511-531.

YouGov / Sunday Times (2013). Survey Results (Fieldwork 23rd-24th May 2013), [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/pdc1opqf1w/YG-Archive-Pol-Sunday-Times-results-240513.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/pdc1opqf1w/YG-Archive-Pol-Sunday-Times-results-240513.pdf) (24.10.2013).

YouGov / The Sun (2010). Survey Results. 7/7 London bombings, [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/today\\_uk\\_import/YG-Archives-Pol-Sun-77-050710.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/today_uk_import/YG-Archives-Pol-Sun-77-050710.pdf) (25.10.2013).

YouGov / The Economist (2008). Survey Results (Fieldwork: 17th-19th June 2008), [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/today\\_uk\\_import/YG-Archives-pol-econ-CivilLiberties-080620.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/today_uk_import/YG-Archives-pol-econ-CivilLiberties-080620.pdf) (06.06.2014).

Zeit Online (2006). Flüssigkeitssprengstoffe. Leicht zu mischen, schwer zu entdecken, <http://www.zeit.de/online/2006/33/anschlaege-grossbritannien-sprengstoff> (28.02.2011).

Ziegleder, D., Kudlacek, D. & Fischer, T. A. (2011). Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung. In: Schriftenreihe Sicherheit Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, 5(2012), 1-92.