Freie Universität Berlin

Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Workshop
„Vorsorge durch Markt oder Staat – was ist sicher?“
26. bis 27. Juni 2013
Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften

Dokumentation

Protokolle: Paula Stockmann, Isabell Nordhausen, Hagen Tischer
Zusammenfassung und Dokumentation: Dr. Saskia Steiger, Dr. Lars Gerhold

Inhalt

Programm 2

1 Präsentation der Expertisen 4

1.1 Expertise „Markt oder Staat – Herausforderungen an privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle in der Sicherheitswirtschaft“ 4

1.2 Expertise „Privatisierung der Sicherheit“ 9

2 Kurzfassungen der Fachvorträge 13

2.1 Die neuen Rahmenbedingungen für die zivile Sicherheitswirtschaft 13

2.2 Vorsorge durch Markt oder Staat – was ist sicher? 14

2.3 Bürger hilf Dir selbst? Demografischer Wandel als Herausforderung für den Bevölkerungsschutz 15

2.4 Persönliche Notfallvorsorge als gleichberechtigter Bestandteil eines integrierten Bevölkerungsschutzes 17

3 Ergebnisse der Arbeitsgruppen 18

3.1 AG I: Umgang der Behörden mit der staatlichen Verantwortungsdiffusion? 18

3.2 AG II: Das neue Sicherheitsbewusstsein der Unternehmen? 22

3.3 AG III: Die neue Rolle der Bevölkerung? 26

4 Ergebnisse der Abschlussdiskussion 29

Forschungsforum Öffentliche Sicherheit
Freie Universität Berlin, Fabeckstr. 15, 14195 Berlin
Tel: +49 (0)30 838 51693, Fax: +49 (0)30 838 4 51693
lars.gerhold@fu-berlin.de www.sicherheit-forschung.de

Freie Universität Berlin

Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Programm

Mittwoch, 26. Juni 2013

13:00 Uhr Anmeldung und Begrüßungskaffee

13:45 Uhr Begrüßung
Prof. Dr.-Ing. Jochen Schiller,
Freie Universität Berlin, Projektleiter Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

14:00 Uhr Vorstellung der Studie des Forschungsforums:
„Markt oder Staat – Herausforderungen an privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle in der Sicherheitswirtschaft“
Prof. Dr.-Ing. Frank Gillert, Technische Hochschule Wildau (FH)

Impulsvorträge:
Dr. Dirk Grabowski, Referatsleiter Sicherheitsindustrie, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Prof. Dr.-Ing. Heinz Thielmann, Vorstand Münchner Kreis, ehem. Direktor Fraunhofer SIT

Moderation: **Dr. Saskia Steiger**, Freie Universität Berlin, Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

15:30 Uhr Kaffeepause

16:30 Uhr Vorstellung der Studie des Forschungsforums:
„Privatisierung der Sicherheit“
Prof. Dr. Christopher Daase, Goethe-Universität Frankfurt
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff, Goethe-Universität Frankfurt

Impulsvorträge:
Christian Herrmann, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Prof. Dr. Henning G. Goersch, Akkon-Hochschule für Humanwissenschaften

Moderation: **Dr. Lars Gerhold**, Freie Universität Berlin, Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

18:00 Uhr Empfang und Abendessen vor Ort
Grußwort:
Änderung im Verlauf des Workshops, das Grußwort erfolgte durch
Gerold Reichenbach, MdB, Steuerungskreis Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Freie Universität Berlin

Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Donnerstag, 27. Juni 2013

08:30 Uhr Begrüßungskaffee

9:00 Uhr Arbeitsgruppen: Vorsorge durch Markt oder Staat – was ist sicher?

AG I Umgang der Behörden mit der staatlichen Verantwortungsdiffusion?
Moderation: **Prof. Dr. Rolf-Dieter Wilken**, Schutzkommission beim Bundesministerium des Inneren (BMI)

AG II Das neue Sicherheitsbewusstsein der Unternehmen?
Moderation: **Prof. Dr. Michael Bräuninger**, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut

AG III Die neue Rolle der Bevölkerung?
Moderation: **Dr. Serge Embacher**, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement "Bürgerschaftliches Engagement im Krisenmanagement"

12:30 Uhr Mittagessen

13:00 Uhr Ergebnispräsentation im Plenum und Abschlussdiskussion mit Mitgliedern des Steuerungskreises
Prof. Dr. Rolf-Dieter Wilken, Schutzkommission beim BMI
Prof. Dr. Michael Bräuninger, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
Dr. Serge Embacher, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Frank Tempel, MdB
Gerold Reichenbach, MdB
Hartfrid Wolff, MdB
Moderation: **Prof. Dr.-Ing. Hermann Thomann**, Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit

14:30 Uhr Verabschiedung

1 Präsentation der Expertisen

1.1 Expertise „Markt oder Staat – Herausforderungen an privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle in der Sicherheitswirtschaft“

Prof. Dr.-Ing. Frank Gillert, Technische Hochschule Wildau (FH)

Der Vortrag stellte wesentliche Ergebnisse der vom Forschungsforum Öffentliche Sicherheit in Auftrag gegebenen Expertise vor. Die Studie und die vierseitige Kurzfassung sind zu finden unter www.schriftenreihe-sicherheit.de

Die Sicherheitswirtschaft befindet sich in einem Strukturwandel. Bedingt durch die Verschiebung der Bedrohungslagen weg von der klassischen Verteidigung der äußeren Grenzen hin zur Bedrohung durch terroristische und kriminelle Gefährdungen der gesellschaftlichen (Infra-)Strukturen, gepaart mit zunehmenden Deregulierungsansätzen, kann eine schleichende Entstaatlichung der Daseinsvorsorge und der Sicherheit konstatiert werden. Die daraus entstehende Grauzone von Handlungsalternativen und Zuständigkeiten führt zu einem Legitimationsvakuum einerseits auf Seiten der staatlich-öffentlichen Interessensträger und andererseits der privatwirtschaftlichen Akteure (Abbildung 1).

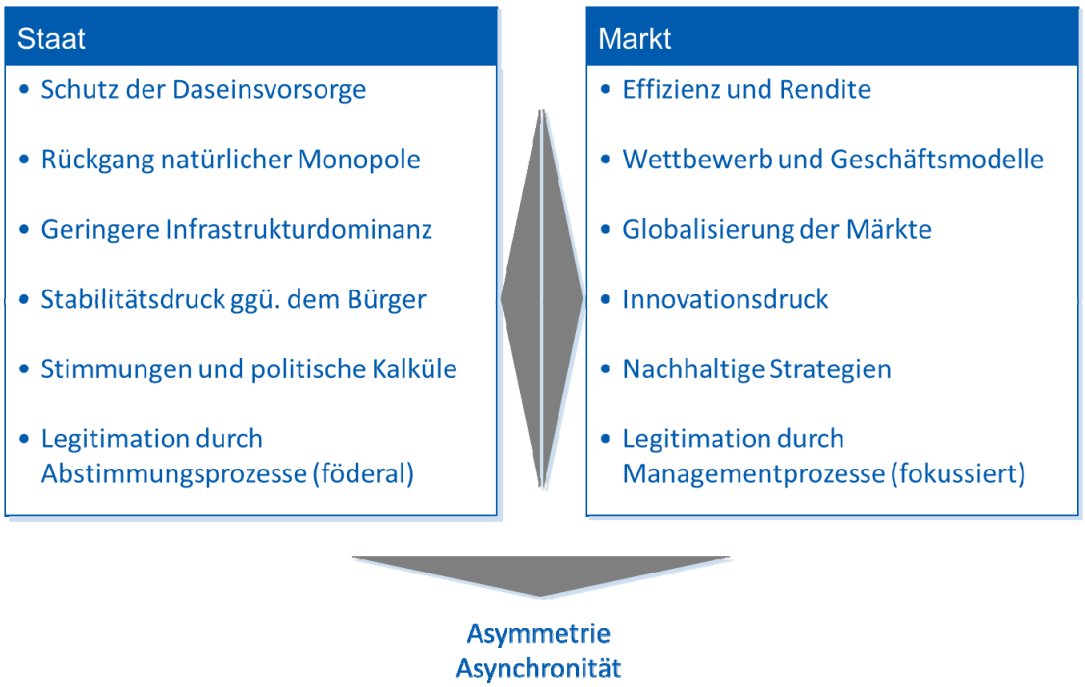

Abbildung 1: Zielkonflikte zwischen Staat und Markt (Gillert 2013)

Gerade im Hinblick auf Kritische Infrastrukturen (KRITIS) entwickeln sich Interdependenzen zwischen Markt und Staat stetig fort und verstärken sich. Damit kommt es zwangsläufig zu Überschneidungen von Kompetenzbereichen und der Gefahr der Überregulierung. Die innewohnende Dynamik veranlasst den Gesetzgeber, bestehende Regelungen gegebenenfalls zu erweitern, was aus

Unternehmenssicht instabile und wettbewerbsschädigende Rahmenbedingungen nach sich ziehen kann. Die bis dato richtigerweise maßgeblich von einem Erkenntnisgewinn zu Vulnerabilitäten und Resilienz geprägte Diskussion, muss um die Aspekte der Praktikabilität und wirtschaftlichen Implementierbarkeit von Methoden und Lösungen ergänzt werden.

Dabei sind mögliche Stoßrichtungen der Marktentwicklung vielfältig und durch Szenarien zu beschreiben. Treiber für solche Entwicklungsszenarien mit hoher Eigendynamik sind Gefährdungen mit ihren unterschiedlichen Ursachen, wie Naturkatastrophen, kriminelle (Cyber-) Angriffe und terroristische Angriffe. Je nach Aktualität, Häufung und Ausmaß von Ereignissen kann sich die Stoßrichtung der Marktentwicklung ändern. Parallel spielen aber in Zeiten ausbleibender akuter Gefährdungen unternehmensstrategische Überlegungen eine maßgebliche Rolle bei der Ausgestaltung von Szenarien: Hier überwiegen Meinungsbildungsprozesse (Lobbyismus) global agierender Technologiekonzerne gegenüber innovativen und anforderungsorientierten Ansätzen.

Auf staatlicher Seite wird im Rahmen der Sicherheitsforschung die Untersuchung ganzheitlicher Lösungsräume verfolgt, die das Ausmaß privatisierter Sicherheit und die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine zunehmend privatisierte Sicherheitswirtschaft aufzeigen können.

Inwieweit betriebswirtschaftliche Optimierungsgrundsätze im Widerspruch zur Aufgabe der Daseinsvorsorge stehen, ist vor dem Hintergrund vielfältiger Schutzaufgaben nicht pauschal zu beantworten. Dazu muss vor dem Hintergrund der Problemstellung eine Strukturierung bzw. Kategorisierung der Schutz-, bzw. Marktsegmente erfolgen. Hierbei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Welche Meta-Resilienz kann der Marktentwicklung selbst attestiert werden, wenn o.g. Gefährdungen in großem Ausmaß eintreten, d.h. welche Planungssicherheit haben Unternehmen? Welchen Einfluss haben rein marktwirtschaftliche Gesichtspunkte auf die Gewährleistung des notwendigen Resilienzmaßes von z.B. KRITIS? Können die in KRITIS definierten Infrastrukturen überhaupt vergleichbar diskutiert werden, oder werden marktorientierte Definitionsansätze im Hinblick auf die Komplexität einzelner Infrastrukturen benötigt? Kann eine Entscheidungsvorlage geliefert werden, die es erlaubt, für unterschiedliche Kategorien von Schutzbedarf angemessene Privatisierungsgrade zu definieren? Die Herausforderung besteht damit darin, vor dem Hintergrund der Heterogenität der betrachteten Segmente zu einer Validität zu gelangen. Die Komplexität, Heterogenität und Dynamik von KRITIS erfordert somit eine differenzierte Betrachtungsweise.

Es existieren zwar Studien zum Themenkomplex Sicherheitsmarkt, diese beantworten jedoch nicht die Frage der Privatisierbarkeit von Infrastrukturen und Sicherheitsleistungen. Vielmehr zeigen die Studien, dass es an Methoden und einer Metrik zur Analyse und Beurteilung fehlt. Weiterhin zeigt die Praxis, dass Managementmethoden erforderlich sind, die hoheitliche Stellen befähigen, synchron zur Marktdynamik zu steuern. Damit geht einher, dass auch die Qualifikation der Mitarbeiter von Behörden eine entsprechende Ausrichtung und ein entsprechendes Niveau haben muss, um diese Prozesse zu gestalten. Wesentlich ist hierbei eine Förderung der Entwicklung von der Daseinsvorsorge hin zum Daseinsmanagement.

Fazit: Privatisierung von KRITIS und Sicherheitsleistungen kann dann Sinn machen, wenn nicht nur die unmittelbare Leistungserstellung (z.B. Wasserversorgung) als Produkt vermarktet wird, sondern auch, wenn komplementäre Märkte und Produkte entstehen, die von kreativen und innovativen neuen Marktteilnehmern in den Markt gebracht werden.

Die Privatisierung von KRITIS und Sicherheitsleistungen sind somit dann sinnvoll, wenn die Konvergenz umfassend und dynamisch stattfindet. Die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) kann dabei als Gravitationszentrum der Konvergenz postuliert werden, damit sind Multiplikationseffekte und Hebelwirkungen auf den Markt zu erwarten. Das, was aktuell unter den Stichworten Cyber-Physical Systems (CPS) oder Internet of Things mit den Ausprägungen Industrie 4.0, Ambient Assited Living (AAL) oder Smart Grid im breiten Diskurs befindlich ist, hält eine Vielzahl von neuen Ansätzen der Automatisierung und von Assistenzsystemen auf Basis der Konvergenz bereit. Damit entstehen aber auch neue Risiken, was das Feld Cybercrime generell und speziell die NSA-Abhöraffäre belegen. Die zunehmende Virtualisierung in allen Prozessen und Infrastrukturen wird die Zahl der natürlichen Monopole weiter reduzieren. Die Cloud wird der Entgrenzung der Infrastruktursteuerung weiter Vorschub leisten.

Handlungsempfehlungen

Die folgenden Handlungsempfehlungen stellen einen Beitrag zur Privatisierungspolitik dar, bzw. zeigen künftig notwendige Untersuchungsgegenstände auf.

Politik

Die rasante Entwicklung der Technologien, insbesondere der IKT, bewirkt eine hohe Dynamik bezüglich der Märkte und Geschäftsmodelle. Im Falle von Regulierungen und proaktiven Ansätzen zur Gestaltung eines ausgewogenen Markt-Staat-Regimes in KRITIS müssen sich die politischen und staatlichen Akteure mit diesen Geschwindigkeitsprofilen synchronisieren. Dazu bedarf es unterschiedlicher Veränderungsprozesse im Rahmen dieses Untersuchungsgegenstands:

1. Analyse und Bewertung der Legitimationsstrukturen von Politik und hoheitlichen Stellen in Hinblick auf Legitimationsfundament, Legitimationsanspruch und Legitimationsakzeptanz.

2. Untersuchung der Möglichkeit politische Diskontinuitäten durch Regierungswechsel, Stimmungslagen, der Kleinteiligkeit von Geltungsräumen durch föderale Strukturen und nicht zuletzt der zunehmenden Dominanz der europäischen Administration in Hinblick darauf Regulierungen und Gesetzgebung bewertbar und handhabbar zu machen.

3. Einführung von Change-Management-Prozessen in Behörden und Ämtern hinsichtlich den Anforderungen an „Real Time Business“-Konzepte. Hierzu müssen Aufbau- und Ablauforganisationen der genannten Stellen analysiert und gemäß den spezifischen Anforderungen Konzepte zur Prozessgestaltung und Personalentwicklung erarbeitet und implementiert werden.

4. Change-Management-Prozesse sollten ebenfalls in Behörden und Ämtern hinsichtlich der Beurteilungs- und Entscheidungskompetenzen bzgl. Marktmacht und Interessens-durchsetzung der Wirtschaft gefördert werden.

5. Analyse der Kritikalität einzelner Prozesse (z.B. Zertifizierungen, Akkreditierungen und Zulassung) mit dem Ziel, Outsourcing-Potenziale zu identifizieren. Dazu sollten verstärkt internationale Vergleichsstudien erstellt werden.

Wirtschaft

Im Bereich der Wirtschaft zeigen sich in Bezug auf Fragestellungen der Gewährleistung von Innovationsleistungen und von funktionierenden Geschäftsmodellen folgende Handlungsräume:

1. Analyse und Bewertung der Strukturen von KRITIS im Hinblick auf Akteure, Geschäftsmodelle und Dynamiken. Wie weit kann die aktuelle KRITIS Definition mit einer marktorientierten Definition übereinstimmen?

2. Analyse und Bewertung der KRITIS in Hinblick auf die Frage, was im Detail an einer KRITIS kritisch ist bzw. was maßgeblich die Kritikalität beeinflusst? Wo werden Komponenten und Akteure ggf. in „Kollektivhaft“ genommen.

3. Untersuchung von Marktmachtmodellen, Verbänden, Lobbying etc. im Hinblick auf KRITIS.

4. Analyse und Bewertung von internationalen Märkten, der Rolle der deutschen Sicherheitswirtschaft und den Voraussetzungen für eine leistungsfähige und erfolgreiche Industrie.

5. Analyse und Bewertung der Entwicklung des Gesundheitsmarktes (insbesondere Pharmaindustrie).

6. Schaffung von Maßnahmen zur Förderung von Klein- und Mittelständischen Unternehmen als Marktteilnehmer für sicherheitsrelevante Produkte und Lösungen.

Forschung

In der Forschung zur Sicherheitswirtschaft sollten die folgenden Untersuchungsgegenstände näher betrachtet werden:

1. Begleitforschung zur Methodenentwicklung und zu Beschreibungsmodellen hinsichtlich der Thematik Markt und Staat.

2. Bessere Verzahnung von Forschungen zu KRITIS und generellen Sicherheits- und Risikofragen mit der betriebs- und volkswirtschaftlichen Betrachtung.

3. Intensivierung der Untersuchungen von Megatrends und Trends auf die Dynamik der Intra- und Interkonvergenz von KRITIS.

4. Untersuchung und Bewertung der Zuständigkeiten von behördlichen und politischen Akteuren sowie privatwirtschaftlichen Akteuren in KRITIS.

5. Spezifische Untersuchung der einem starken Wandel unterworfenen Infrastrukturen wie Energie, IKT (hier insbesondere die Telekommunikationsüberwachung) und Gesundheitswesen.

6. Entwicklung von innovativen Wissensmanagementkonzepten, die an die hohe Dynamik angepasst sind. Analyse und Bewertung von Trends in Echtzeit zur Informationsgewinnung. Schaffung von Curricula für das Personal des „modernen“ Staates.

7. Analyse, Bewertung und Adaptionsmöglichkeiten von Big Data Analytics als Monitoring Instrument dynamischer Konvergenzprozesse in KRITIS.

8. Internationaler Vergleich der Sicherheitsforschung. .

1.2 Expertise „Privatisierung der Sicherheit“

Prof. Dr. Christopher Daase, Goethe-Universität Frankfurt
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff, Goethe-Universität Frankfurt

Der Vortrag stellte wesentliche Ergebnisse der vom Forschungsforum Öffentliche Sicherheit in Auftrag gegebenen Expertise vor. Die Studie und die vierseitige Kurzfassung sind zu finden unter www.schriftenreihe-sicherheit.de

Sicherheit gilt als letzte Bastion effektiver Staatlichkeit. Mit der Durchsetzung des Gewaltmonopols, das Frieden nach innen und Wehrhaftigkeit nach außen garantiert, hat sich der neuzeitliche Territorialstaat als konkurrenzlos mächtiger Akteur etabliert, der die nationale Politik ebenso dominiert wie die internationalen Beziehungen (Tilly 1975; Spruyt 1994). Aber der Erfolg des Staates ist zugleich die Ursache seines Bedeutungsverlustes. In dem Maße nämlich, in dem der Staat Stabilität nach innen durchsetzt, entstehen gesellschaftliche Akteure, die beanspruchen, Sicherheitsleistungen effizienter erbringen zu können als der Staat; und in dem Maße, in dem der Staat Stabilität in seinen Außenbeziehungen erzeugt, werden von der Gesellschaft Sicherheitsgefährdungen wahrgenommen, die weit über die klassische Schutzfunktion des Staates hinausgehen und nach neuen Formen der Sicherheitspolitik jenseits des Staates verlangen (Daase/Engert/Junk 2013).

Auch in der Sicherheitspolitik ist deshalb ein Trend zu beobachten, ehemals vom Staat wahrgenommene Aufgaben auf neue Akteure zu übertragen und staatliche Autorität „nach oben“ an internationale und supranationale Organisationen, „nach unten“ an regionale und lokale Institutionen und „nach außen“ an nicht-staatliche und private Akteure zu delegieren (Walker 2002; Krahmann 2005). Insofern dabei komplexe Netzwerke nationaler und transnationaler Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entstehen, die darauf gerichtet sind, aktuelle und zukünftige Sicherheitsprobleme zu lösen, spricht man von *Security Governance* (Krahmann 2003; Daase/Engert 2008). Insofern ehemals staatliche Aufgaben und Funktionen der Sicherheitspolitik an private Akteure übertragen oder von diesen sich proaktiv angeeignet werden, wird von *Privatisierung der Sicherheit* gesprochen (Mackeben 2003; Weiner 2001).

So vielfältig die Beobachtungen dieser neuen Formen der Sicherheitspolitik sind, so wenig ist bislang klar, ob sie eine effektive, effiziente und legitime Alternative zur traditionellen Sicherheitspolitik des Staates darstellen. Noch ist die Frage offen, ob *Security Governance* und *Privatisierung* die abnehmende Fähigkeit des Staates kompensieren können, Sicherheit in Zeiten der Globalisierung zu gewährleisten oder ob die damit einhergehende Fragmentierung sicherheitspolitischer Autorität und Diffusion sicherheitspolitischer Verantwortung die Sicherheitsrisiken in Zukunft noch verschärfen. Idealtypisch stehen sich zwei Positionen gegenüber. Die Befürworter von *Security Governance* und *Privatisierung* argumentieren, dass durch private Anbieter Sicherheit effizienter und effektiver angeboten werden könne und die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger gestärkt würde. Die Skeptiker wenden ein, dass durch eine Übertragung von Sicherheitsfunktionen an private Akteure

der Staat nicht nur sein Gewaltmonopol untergräbt, sondern auch den Schutz von Grundrechten aufs Spiel setzt und damit tendenziell an Legitimität verliert.

Sicherheit ist längt kein Bereich mehr – wenn er es je war, der allein vom Staat und seinen Organen bestimmt wird. Längst sind an der Sicherheitsgewährleistung gesellschaftliche Akteure, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Individuen in den unterschiedlichsten Kombinationen beteiligt. Das führt zu einer gewissen „Verantwortungsdiffusion", einem Zustand, in dem viele Akteure Zuständigkeit und Kompetenz für die Übernahme von Sicherheitsaufgaben reklamieren, in kritischen Situationen aber ihren Aufgaben nicht gerecht werden und nachträglich die Verantwortung von sich weisen. Diese Situation wird in dem Maße gesteigert, in dem neben staatlichen Stellen private Akteure in das Geflecht „vernetzter Sicherheit" einbezogen werden. Sowohl in der inneren als auch der äußeren Sicherheit haben private Akteure, profitorientierte und nicht-profitorientierte, an Bedeutung gewonnen, obgleich Deutschland im internationalen Vergleich noch eher zurückhaltend hinsichtlich von Privatisierung ist. In beiden Feldern der äußeren und inneren Sicherheit lassen sich auch ganz ähnliche Muster finden: Der Staat greift auf private Akteure zurück, um in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte mehr Flexibilität und effizientere Leistungserbringung zu erreichen. Dazu lagert er Sicherheits(teil-)aufgaben entweder vertraglich aus oder er schafft durch seinen Rückzug Räume, in die Private vordringen oder auch proaktiv aufgefordert werden (unternehmerische Sicherheitsverantwortung), Verantwortung für Sicherheitsaufgaben zu übernehmen. Wie zu erwarten, ist dabei die Vollzugsprivatisierung das dominierende Modell.

Thesen und Empfehlungen

Die Privatisierung in Deutschland ist bereits ein integraler Bestandteil sowohl äußerer als auch innerer Sicherheit. Allerdings steht Deutschland nicht an der Spitze der Bewegung. Auf der einen Seite ist die Situation nicht so dramatisch, wie sie von vielen Kritikern dargestellt wird. Das Gewaltmonopol des Staates ist in Deutschland durch die Privatisierung nicht gefährdet und ein dauerhafter Verlust an Freiheit oder ein Verlust an öffentlicher Sicherheit ist nicht abzusehen. Auf der anderen Seite sieht die Praxis der Privatisierung in den USA und Deutschland nur auf den ersten Blick unterschiedlich aus, sie ist aber nicht prinzipiell anderer Natur. Die Unterschiede erklären sich zum einen durch das unterschiedliche Ausmaß militärischen Engagements, zum anderen durch unterschiedliche Vorstellungen zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Darum gibt es auch in Deutschland Tendenzen, die ein Nachsteuern erforderlich machen und institutionelle Reformen verlangen, um langfristig die negativen Effekte von Privatisierungsmaßnahmen einzuschränken. Die folgenden Thesen sollen eine Anregung sein, über neue Strategien im Umgang mit der Privatisierung nachzudenken:

1. Die Privatisierung von Sicherheit muss besser demokratisch kontrolliert werden. Potentiell sind mit der Privatisierung von Schutzfunktionen zentrale Staatsaufgaben betroffen, so dass ihre Legitimität von der politischen Kontrolle abhängig ist. Dazu gehört auch eine öffentliche

Debatte, die den Umfang der Privatisierung nicht verschleiert. Hierbei geht es im Übrigen weniger um eine rechtliche Neugestaltung, denn die Rahmenbedingungen durch das Grundgesetz sind eindeutig, sondern um die politische Handhabung von Privatisierungsprozessen.

2. Je sorgfältiger die Privatisierung politisch kontrolliert wird, desto unwahrscheinlicher sind allerdings finanzielle Effizienzgewinne und Effektivitätszuwächse. Gesetzliche Vorgaben erfordern komplexe Geschäftsmodelle und Vergabeverfahren, die öffentliche und private Akteure koppeln. Umfangreiche Kontroll- und Evaluationsmechanismen führen zusätzlich zu einer Komplexitätssteigerung, die wiederum die Kosten der Privatisierung erhöhen.
3. Kostenersparnis durch Privatisierung ist wahrscheinlicher, je mehr die zur Verfügung gestellte Leistung auch auf dem zivilen Markt von Bedeutung ist. Je spezialisierter die Leistung, desto geringer die Konkurrenz und desto unwahrscheinlicher eine Kostenreduktion durch Wettbewerb. Monopole, insbesondere bei hoch spezialisierten Anbietern militärischen Geräts, verhindern Einsparungen und machen staatliche Stellen von privaten Anbietern abhängig und – zumal in Krisensituationen – erpressbar.
4. Privatisierung wird ein bleibender Bestandteil der äußeren und inneren Sicherheit bleiben. Um die Chancen zu nutzen und die Risiken zu minimieren, muss Privatisierung und der Umgang mit privaten Sicherheitsanbietern Teil der Ausbildungspläne, der Personalpläne und der Kommandostrukturen staatlicher Sicherheitsorgane werden. Nur wenn der Staat „auf Augenhöhe“ mit privaten Sicherheitsanbietern kooperiert, kann er verhindern, dass diese Kooperation zu seinem Nachteil ausschlägt.
5. Privatisierung der Sicherheit hat dort ihre Grenzen, wo private Anbieter Kompetenz und Legitimität staatlicher Sicherheitsgewährleistung in Frage stellen. Die Balance zwischen ziviler und militärischer Sphäre, das Bild des Soldaten als Bürger in Uniform und die Vorstellung des Polizisten als „Freund und Helfer“ hängen davon ab, dass die besten Köpfe für die Reproduktion der professionellen Standards in den Sicherheitsorganisationen sorgen. Deswegen sollten eher Konzepte wie „Train the Trainers“ angewendet und die dauerhafte Übertragung von Ausbildungsprozessen an private Anbieter vermieden werden.
6. Bislang gibt es keine verbindliche Definition privater Militär- und Sicherheitsfirmen. Das führt zur Intransparenz und einer Lähmung der öffentlichen Debatte. Öffentliche Stellen können das Ausmaß von Privatisierung durch die strikte Unterscheidung von bewaffneten und unbewaffneten privaten Sicherheits- und Militärfirmen (PSMF) kleinreden. Für eine öffentliche Debatte ist begriffliche Klarheit geboten.
7. Neben einer öffentlichen Debatte und Transparenz um die Privatisierung müssen private Dienstleister auch besser gekennzeichnet werden oder ihre Tätigkeit mit Bürgerkontakt stark begrenzt werden. Die Bürger erwarten, dass Sicherheit vom Staat erbracht wird, darum erkennen sie private Sicherheitsdienstleister oftmals nicht als solche an. Fehlverhalten von privaten Sicherheitsdienstleistern, wie den schwarzen Sheriffs in der Münchner U-Bahn oder von PSMF im Irak, beeinträchtigen das Verhältnis zwischen staatlichen Sicherheitsbehörden und Bürger. Auch wenn die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren rechtlich strikt geregelt ist, so verwischen sich die institutionellen und

rechtlichen Grenzen in der alltäglichen Praxis. Das gilt für die innere wie die äußere Sicherheit. Von Rechts wegen muss aber sowohl der Bürger wie der militärische Gegner wissen, wen sie vor sich haben. Eine deutlichere Kennzeichnung staatlicher und privater Sicherheitskräfte wäre deshalb anzuraten.

8. Um schließlich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Privatisierung von Sicherheit beurteilen zu können, sind verlässlichere Daten notwendig. Öffentliche und private Anbieter sollten zur weitgehenden Offenlegung ihrer Daten verpflichtet werden, so dass Effizienzargumente kritisch überprüft werden können. In wissenschaftlichen Studien sollte zudem das Verhältnis von Effizienz und Effektivität der Privatisierung untersucht werden. Auf der Grundlage wirtschaftlicher *und* politischer Überlegungen sollte eine Gesamtstrategie für die öffentliche Sicherheit entwickelt werden, die dem privaten Sektor eine ergänzende, nicht aber tragende Rolle zuweist.

2 Kurzfassungen der Fachvorträge

2.1 Die neuen Rahmenbedingungen für die zivile Sicherheitswirtschaft

Dr. Dirk Grabowski, Referatsleiter Sicherheitsindustrie, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Die zivile Sicherheitswirtschaft ist nicht nur ein überaus heterogenes Feld, ausgezeichnet durch unterschiedliche Branchen und Tätigkeitsfeldern, sondern auch ein wichtige Branche für die deutsche Wirtschaft. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat es sich zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für die Sicherheitswirtschaft zu verbessern und damit die Grundlage für einen florierenden Markt in Deutschland und im Ausland zu schaffen.
Die Unterscheidung zwischen Markt oder Staat ist hierbei nicht der entscheidende Fokus, sondern vielmehr gelte es durch spezielle Maßnahmen und Aktivitäten, die Rahmenbedingungen und Chancen in Deutschland und dem Ausland zu verbessern. Gerade im Bereich des internationalen Wettbewerbs ist es für Klein- und mittelständische Unternehmen oft schwer Fuß zu fassen, hier versucht das BMWI anhand unterschiedlicher Initiativen dabei behilflich zu sein, Türen zu öffnen. Die Diskussion um Normung und Standardisierung ist hierbei ein unvermindert wichtiger Aspekt, nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch auf europäischer, bzw. internationaler Ebene. Auf europäischer Ebene war das BMWi von Anfang an den Brüsseler Prozessen beteiligt und hat wichtige Akzente in diesem Prozess gesetzt.

Smart-Cities und Urban Security sind heute zentrale Themen der Sicherheitswirtschaft. Vor allem auf internationaler Ebene ist die Nachfrage hierfür groß und es stellt sich die Frage, wo und inwiefern wir in diesen Bereichen technische und wissenschaftliche Akzente setzen können. Das BMWi hat gerade in Bezug auf die Förderung der Sicherheitsforschung eine enge Kooperation mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF angestoßen, um das hervorragende Sicherheitsforschungsprogramm im Bereich der Umsetzung und Entwicklung neuer Produkte zu unterstützen. Doch innovative Produkte alleine reichen nicht aus, denn die Vergangenheit hat vor allem gezeigt, dass sich Innovationen nur durchsetzen können, wenn sie von der Bevölkerung akzeptiert werden.

2.2 Vorsorge durch Markt oder Staat – was ist sicher?

Prof. Dr.-Ing. Heinz Thielmann, Vorstand Münchner Kreis, ehem. Direktor Fraunhofer SIT

Staat und Markt stehen nicht zwangsläufig im Widerspruch zueinander stattdessen sollte die Koexistenz dieser beiden Begriffe herausgearbeitet werden. Denn das Verständnis von Markt ist deutlich: Der Markt soll wirtschaftlich profitabel sein im existierenden Spannungsverhältnis von Wettbewerb und Regulierung. Der Markt soll auch kundenorientiert und kompetent sein. Da Markt und Staat allerdings heute auf vielfältige Weise miteinander verwoben sind, hat auch der Staat neue, marktspezifische die Aufgaben zu erfüllen. Der Staat soll auch serviceorientiert und kundenorientiert arbeiten.
Es existieren unterschiedliche betriebswirtschaftlich-rechtliche Modelle des Outsourcen von vormals staatlichen Aufgaben, die von der Vergabe von Lizenzen oder Konzessionen, zu Public Private Partnerships bis hin zum vollständigen Verkauf reichen, allerdings kommt es zugleich zum gegenläufigen Prozess des Insourcen. Vormals in die Privatwirtschaft gegebene staatliche Aufgaben werden wieder zurückgeführt in die staatliche Kontrolle, wie es beispielsweise bei den Berliner Wasserversorgung durchgeführt wurde. Diese Prozesse zeigen, dass Staat und Markt heute nicht im Widerspruch zueinander stehen sondern de facto koexistieren.

Wichtig scheint in diesem Prozess, die Versorgungsgarantien der einzelnen Akteure zu definieren. Zum Beispiel bei IKT-Angriffen auf das Smart Grit, die ganze städtische Infrastrukturen lahmlegen können. Wer legt hier die Sicherheitspolicies fest und sorgt für die Betriebsgarantien? Dies sind Aufgaben, die neu definiert werden müssen, um eine Daseinsvorsorge zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Kontrollmaßnahmen ausreichend sind oder ob hier weitere Sicherheitsmaßnahmen verordnet werden müssten. Weiterhin bergen Sicherheitsfragen immer auch Kompetenzprobleme, so dass gerade der Koordination der unterschiedlichen Akteure des Katastrophenschutzes eine wesentliche Rolle zukommt. Dem Thema Smart Cities als kritische Infrastruktur, sollte sich künftig vermehrt zugewendet werden, um der boomenden Entwicklung von Megacities mit den notwendigen technischen und wissenschaftlich fundierten Konzepten hilfreich zur Seite zu stehen.

2.3 Bürger hilf Dir selbst? Demografischer Wandel als Herausforderung für den Bevölkerungsschutz

Christian Herrmann, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Der demografische Wandel beeinflusst die Entwicklungen des deutschen Bevölkerungsschutzes wesentlich, da dieser ganz überwiegend durch ehrenamtlich Tätige getragen wird. So wird auf der einen Seite das Helferpotential insgesamt durch eine schrumpfende Bevölkerungsentwicklung geringer. Insbesondere der Anteil leistungsstarker junger Menschen geht zurück.
Zudem findet eine Verschiebung hinsichtlich der regionalen Verfügbarkeit statt, so dass ‚weiße Flächen' auf der deutschen Landkarte entstehen könnten, in denen keine oder nicht ausreichend Helfer zur Verfügung stehen.
Auf der anderen Seite gelingt es derzeit noch nicht, das Potenzial der in der deutschen Gesamtgesellschaft tendenziell wachsenden Zielgruppen abzuschöpfen. Hierzu sind insbesondere Migranten, Frauen und Senioren zu zählen. Für alle benannten Gruppen gilt, dass eine spezifische Ansprache dieser für den Bevölkerungsschutz ‚neuen' Zielgruppen erfolgen muss. Bisherige Denktraditionen und Einstellungsmuster innerhalb der Organisationen müssen ebenso verändert werden wie spezifische Grenzen etwa hinsichtlich des Maximalalters zur Einbindung Älterer in ehrenamtliche Tätigkeiten. Damit einher geht die notwendige Anpassung der Arbeitsprozesse und Aufgabenverteilungen, die sich stärker an den Bedürfnissen der genannten Zielgruppen ausrichten sollte. Ein Beispiel ist Schaffung von verbesserten Strukturen, die die Verbindung von Ehrenamt und Familie (Kinder, pflegebedürftige Angehörige etc.) ermöglichen. Auch die Frage der Einbindung von ‚Spontanhelfern' wird zunehmend wichtiger. Dies hat sich nicht zuletzt wieder während des Hochwassers in Teilen Ostdeutschlands und Bayern gezeigt.

Thesenartig kann festgestellt werden, dass eine gelingende Inklusion der o. g. Zielgruppen aufgrund der überall spürbaren Auswirkungen des demografischen Wandels für den Bevölkerungsschutz mittel-und langfristig eine (über-)lebenswichtige Aufgabe ist. Nur eine aufeinander abgestimmte Strategie von übergeordnet anzustrebenden guten Rahmenbedingungen und akzeptierten, funktionalen lokalen Praxiskonzepten, wird geeignet sein, die auftretenden Probleme nachhaltig zu lösen.

Neben der aktiven Einbindung Ehrenamtlicher in strukturierte Aufgabenfelder und vor dem Hintergrund eines absehbar sinkenden Helferpotenzials ist es notwendig, sich mit der Frage der Selbstschutzfähigkeit des Bürgers stärker als bisher auseinanderzusetzen. Nach Auflösung des Bundesverbandes für den Selbstschutz (BVS) 1997 findet keine flächendeckende Vermittlung der Thematik mehr statt und es fehlen Ansätze interpersonaler Kommunikation wie etwa kommunale „Sicherheitsinformationszentren" (SIZ) in Österreich, die den Bürger vor Ort mit dem Thema Selbstschutz in Kontakt bringen. Die Materie ist möglicherweise auch politisch „schwierig" vermittelbar, da mit der Aufforderung zu mehr Selbstschutz vermeintlich ein implizites Eingeständnis mangelnder staatlicher Steuerungskompetenz einhergeht.

Für die Herausforderungen des demografischen Wandels bedeutet dies als Aufgabenstellung, dass auf übergeordneten Ebenen (z. B. Bund, Länder, Spitzen der im Bevölkerungsschutz tätigen Organisationen) Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten, die es ermöglichen, spezifische Bedingungen von Organisationen, Regionen und Kulturen zu berücksichtigen und passende Konzepte für die passende Region vor Ort zu entwickeln und umzusetzen.

Anpassung ist das Gebot der Stunde!

2.4 Persönliche Notfallvorsorge als gleichberechtigter Bestandteil eines integrierten Bevölkerungsschutzes

Prof. Dr. Henning Goersch (Akkon Hochschule)

Persönliche Notfallvorsorge besitzt eine entscheidende Bedeutung für die Schadensreduktion. Allerdings ist es aufgrund der Komplexität schwierig, Menschen zur Vorsorge zu bewegen, und noch schwieriger, sie auf einem hohen Vorsorgeniveau zu halten. Ziel politischer wie auch gesellschaftlicher Prozesse sollte es daher sein, die bestmögliche Förderung der Persönlichen Notfallvorsorge zu realisieren.

Ein hohes Niveau der Persönlichen Notfallvorsorge als gleichberechtigter Bestandteil eines integrierten Bevölkerungsschutzes hätte folgende Vorteile: Er ist vollkommen dezentral organisierbar, redundant und vergleichsweise leicht realisierbar. Diese Faktoren führen zu einer entscheidenden Reduktion der Vulnerabilität des Bevölkerungsschutzes und der Gesellschaft (Gegenteil von KRITIS). Die Persönliche Notfallvorsorge kann damit als der entscheidende Faktor für das Überleben moderner Gesellschaften in Katastrophen gesehen werden. Persönliche Notfallvorsorge muss als gleichberechtigter Gegenpart des reaktiven Bevölkerungsschutz gesehen werden und nur in einem integrierten Bevölkerungsschutz lässt sich die Maxime des bestmöglichen Schutzes der Bevölkerung realisieren.

Es gibt keine einheitliche, ganzheitliche Lösung, die das benannte Ziel in Gänze abdecken kann, aber es gibt eine Reihe von Komponenten und Prinzipien, die jeweils Gültigkeit für eine umrissene lokale Zielgruppe im Kontext eines bestimmten lokalen Risikoprofils besitzt.

Um die lokal ausgerichtete und spezifische Steigerung der Notfallvorsorge zu verbessern, bedarf es beispielsweiser zunächst einer Risikoanalyse (einschließlich: Exposition, Vulnerabilität, Resilienz) sowie einer Zielgruppen-/sozialstrukturanalyse. Hieran schließt sich die Definition von Mindeststandards für Zielgruppen sowie eine Ressourcenanalyse bzw. Erhebung bereits bestehender Förderaktivitäten an. Diese Analysen müssen mit dem jeweiligen Vorsorgekonzept rückgekoppelt werden, um in eine entsprechend zielgerichtete Förderung der Notfallvorsorge zu fließen.

3 Ergebnisse der Arbeitsgruppen

3.1 AG I: Umgang der Behörden mit der staatlichen Verantwortungsdiffusion?

Moderation: **Prof. Dr. Rolf-Dieter Wilken**, Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern

Mit der Verschiebung der öffentlichen Daseinsvorsorge in den privaten Bereich stehen staatliche Institutionen und Akteure des staatlichen Krisenmanagements vor gänzlich neuen Verantwortungen. Welche Rolle und Funktionen müssen sie übernehmen und wer ist im Krisenfall verantwortlich? Wurden die organisatorischen, rechtlichen und ethnischen Grenzen einer Verschiebung von Verantwortung in den privaten Bereich definiert oder gar in einem gesellschaftlichen Prozess ausgehandelt? Wie definieren staatliche Institutionen ihre neue Verantwortung, ihre neuen Versorgungsrechte und neuen Versorgungspflichten?

Inhaltliche Schwerpunkte der Diskussion

Verantwortungsdiffusion
Die Diskussion um eine Verantwortungsdiffusion ist heute nicht mehr zu trennen von einem Prozess der Versicherheitlichung von Aufgaben und Handlungsfeldern der Gesellschaft: Eine Verantwortungsdiffusion entspricht letztlich einer Unsicherheitsabsorption, in deren Zuge Verantwortung weitergegeben wird, mit dem Ziel Sicherheit zu schaffen. Neue Zuständigkeiten werden in diesem Prozess sozusagen „quergeschoben“ und an neue Akteure verteilt. Diese neuen Zuständigkeiten werden nicht in einem top-down Prozess von behördlicher Seite aus erlassen.
Auf diese Weise wird die Entwicklung von unregulierten Prozessen gefördert und es entsteht ein gesamtgesellschaftlicher Graubereich an Sicherheitsverantwortung. Diese teils diffusen Abhängigkeiten und Interessenskonflikte zwischen den Akteuren erschweren eine Definition von Aufgaben der Daseinsvorsorge. So scheint es, dass auf der einen Seite der Staat sich darauf verlässt, dass Unternehmen korrekt handeln und auf der anderen Seite sich die Unternehmen darauf verlassen, dass im Notfall die staatliche Vorsorge einsetzt. Diese Verschiebung von Verantwortung und die mangelnde Definition der Aufgaben der Akteure zeigen sich in Abhängigkeit von den Handlungsfeldern in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Relevanz für die einzelnen Beteiligten. Um hier entgegen zu wirken und Handlungsrahmen zu schaffen, wäre die Schaffung von Transparenz notwendig. Beispielsweise sind in den letzten Jahren im Rahmen der Privatisierung der kommunalen Wasserversorgung rund 6000 Wasserunternehmen in Deutschland entstanden. 78 Prozent hiervon sind Kleinunternehmen, denen aufgrund ihrer Betriebsgröße die Kapazitäten und auch das Interesse fehlen bei Security- und Safetybezogenen Aspekten einen angemessenen Standard durchzusetzen. Unternehmer brauchen einen betriebswirtschaftlichen Grund, um einer Versicherheitlichung in ihrem Unternehmen nachzukommen.

Auch Behörden sehen sich aufgrund erschöpfter Haushaltskassen und dem Haushaltsrecht verpflichtet, den Kriterien der Wirtschaftlichkeit bei der Vergabe von Aufträgen nachzukommen.
Und so zeigt sich auch auf Seiten der Behörden unter den Prämissen der Effizienz und Effektivität die (vielfache) Verpflichtung, Aufgaben und Verantwortungen an die Privatwirtschaft abzugeben. Jene

Dienstleistungskonzessionen signalisieren heute einen strukturellen Wandel für die herkömmliche Verwaltungspraxis. So übernehmen Behörden und Ministerien heute, bei einer unveränderten traditionellen Personalpolitik, ebenso Managementaufgaben mit dem Ziel der Gewinnorientierung und müssen zugleich dem Anspruch der Versorgungssicherheit gerecht werden. Der Staat, bzw. die moderne Verwaltung wird zur Gewährleistungsverwaltung und zum Kontrolleur, ohne dass Standards für die Akteure ausreichend definiert worden wären. Zeitgleich zeigt sich heute ebenfalls ein gegenläufiger Prozess: Vielfach werden vormals privatisierte Aufgaben wieder eingebunden in die staatliche Hand, wie das Beispiel der Berliner Wasserbetriebe zeigt (vgl. Gillert 2013, 18).

Welche Konsequenzen birgt die Verantwortungsdiffusion für den Bürger, bzw. welchen neuen Problemen sieht sich der Bürger in diesem Prozess ausgesetzt? Das Beispiel der Wasserbetriebe zeigte eine Verschiebung der Ansprechpartner im Krisenfall. Der Bürger muss sich heute statt an den „Bürgermeister“ an die (unternehmerische) „Info-Hotline“ wenden. Eine steigende Versicherheitlichung zivilgesellschaftlicher Handlungsfelder verändert gleichermaßen die Anforderungen der Bevölkerung an Versorgungssicherheit und an Sicherheit. Inwieweit die zivilgesellschaftlichen Ansprüche heute gestiegen und veränderte Standards zu beobachten sind, verbleibt hierbei im Unklaren. Die Diskussion um Versorgungssicherheit, Grundsicherheit, den Aufgaben und Akteuren der Daseinsvorsorge zeigt vor allem eines: Einen Mangel an begrifflicher Schärfe und Aufgabenzuteilung als Konsequenz der Verantwortungsdiffusion.

Rolle und Funktion von Behörden

Rolle und Funktion der Behörden haben sich verändert, sie sind komplexer geworden, doch sind die Behörden die treibenden oder getriebenen in diesem Prozess? Setzen Behörden heute proaktiv Standards oder reagieren sie nur auf bestehende Entwicklungen?

Im Allgemeinen zeigt sich ein Trend zur Zertifizierung und zum Outsourcing von Kontrolle durch die Behörden. In behördlicher Verantwortung verbleibt die „Kontrolle der Kontrolleure“. Eine Entwicklung, die befördert wurde durch einen Mangel an Humankapital sowie den Vorgaben der Wirtschaftlichkeit des Haushaltsrechts nachzukommen. Die Rolle von Behörden ist heute charakterisiert durch die reaktive Position des „Katastrophenlernens“. Dieses Lernen aus Katastrophen ist für Behörden nicht nur Reaktion auf de facto sich ereignende Katastrophen, sondern wird ebenfalls beeinflusst durch politische Interessen und mediale Treiber, bzw. mediale Interessen. Standards, Grenzwerte und Normen dienen hier der Schaffung eines Bezugsrahmens, d.h. der Schaffung von Sicherheit. Sie sind in ihrer Entstehung allerdings vielfach entkoppelt von behördlichen Forderungen und reagieren zum Teil auf politische Interessen und zivilgesellschaftliche Forderungen. Diese neue Position von Behörden erschwert es, im Wettbewerb standhalten zu können und zum Beispiel Kommunikation wettbewerbsgerecht zu gestalten, so ist es vielen Behörden beispielsweise nicht möglich, soziale Medien zu benutzen und sich als Dialogpartner für die Zivilgesellschaft zu etablieren. Dieser Prozess verdeutlicht, dass eine neue Aufgabe von Behörden im Bereich des Risikomanagements liegen könnte. Risiken müssen in dem Maße identifiziert, quantifiziert, bewertet und zugeteilt werden, in dem sich privates Wirtschaftsinteresse und hoheitliche Gemeinwohlorientierung miteinander verweben. Hier wäre es wünschenswert, wenn die Perspektive der Risikoorientierung ersetzt werden könnte durch eine Perspektive der

Sicherheitsorientierung. In diesem Zusammenhang muss sich mit der Frage beschäftigt werden, wer für Sicherheit letztlich zahlen soll: der Kunde, der Steuerzahler, das Unternehmen oder die Behörden? Entscheidungen bezüglich der Finanzierung werden heutzutage auch politisch motiviert getroffen:Wie viele Wählerstimmen kostet eine Erhöhung der finanziellen Belastung der Bürger?
Die Definition und Implementierung von Schutzzielen, inklusive der Schaffung von Anreiz-Systemen sowie die Sanktionierung der Nichteinhaltung dieser Standards ist eine mögliche zukünftige Rolle und Aufgabe von Behörden. Denn Staat und Behörden sollten Unternehmen kontrollieren und entscheiden wo reaktiv und wo präventiv agiert werden soll. Schutzziele stellen hierbei keine rein objektive Determinante dar, sie lassen sich nur effektiv umsetzen, wenn sie zuvor im Konsens ermittelt und festgelegt wurden.

Grenzen der Privatisierung

Prozesse der Privatisierung bergen das Problem einer konsistenten Verbetriebswirtschaftlichung, welche aus den Augen verliert, dass Gemeinwohlverantwortung nicht zwangsläufig nach betriebswirtschaftlichen Aspekten umgesetzt werden kann. Die Grenzen zwischen Staat und Markt sollten hierbei klar erhalten bleiben und die Gemeinwohlorientierung explizit vom Staat verfolgt werden, so das Fazit der Diskussion. Vor allem in der Schutzzieldebatte und in der Diskussion vom Wandel des Risikoansatzes hin zu einem Sicherheitsansatz zeigen sich die Grenzen von Privatisierung und erfordern eine Definition von Sicherheitszielen und von Schutzzielen, die ethisch-moralische und politische Aspekte miteinschließen. Die Diskussion um die Grenzen der Privatisierung erfordert ebenfalls eine offene Diskussion um Privatisierung. Nur wenn offen diskutiert wird, welche Aufgaben der Staat bisher zur Gewährleistung von Sicherheit wahrnimmt und welche Aufgaben von Unternehmen durchgeführt werden, lassen sich die Grenzen der Privatisierung definieren. Denn es ist keinesfalls allen Akteuren bewusst, welche Aufgaben vom Staat im Rahmen von Dienstleistungskonzessionen outgesourct wurden. Das heißt, eine Diskussion zur Koordination und Koproduktion von öffentlichen Gütern durch Unternehmen, als modernes Instrument staatlicher Verantwortungsteilung, erscheint hier notwendig. Weiterhin sollte ein Dialog zwischen Vertretern aus Behörden, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Vertretern initiiert werden, um die dringende Grundfrage zu diskutieren: „Wie sicher wollen wir leben?“.

Handlungsempfehlungen

Die Diskussion zeigte in Bezug auf die Daseinsvorsorge und Sicherheitsverantwortung eine Verantwortungsdiffusion auf Seiten der Behörden in Bezug auf die Rolle und Funktion von behördlichen Akteuren sowie einen Handlungsbedarf im Bereich des Risikomanagements der Unternehmen und der Formulierung von Standards und Gesetzen. Weiterhin bewertet die Arbeitsgruppe die Definition, Entwicklung und Kontrolle von Schutzzielen als ein zentrales Handlungsfeld. Hier kommt den Behörden eine entscheidende Rolle zu, obliegt es doch den Behörden eine Kontrolle nicht nur zu implementieren, sondern diese auch zu kontrollieren. Eine dritte Handlungsempfehlung umfasst den Dialog aller Akteure. Behörden, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Vertreter sollten in einen offenen Dialog treten, um die neuen Aufgaben und Funktionen zu diskutieren und festlegen zu können. Ein besonderes Augenmerk sollte hier auf einem Dialog über Risikobewusstsein und Risikomanagement nicht nur der Unternehmen, sondern auch der

Behörden liegen. Dieser Sicherheitsdiskurs sollte Aspekte der Vulnerabilität und Funktionssicherheit diskutieren sowie Sicherheit- und Unsicherheitsaspekte einschließen. Auch eine offene Risikokommunikation von behördlicher Seite aus wäre wünschenswert.

3.2 AG II: Das neue Sicherheitsbewusstsein der Unternehmen?

Moderation: **Prof. Dr. Michael Bräuninger**, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut

„Wenig Ökonomen beschäftigen sich mit Fragen der Sicherheit. Dies ist nicht nur aus gesamtgesellschaftlicher Sicht interessant, sondern muss vor dem Hintergrund der unternehmerischen Diskussion und der unternehmerischen Position zu Themen der Sicherheit beleuchtet werden. Die ökonomische Sichtweise beinhaltet immer ein Streben nach Gewinnmaximierung. Das Interesse für ein Unternehmen in Sicherheit zu investieren, begründet sich demzufolge aus drei Maximen: Drohende Vermögensverluste, drohende Produktionsausfälle und die Bedrohung der Kundenbeziehungen. Ein zweiter Aspekt beschäftigt sich mit den Akteuren: Im Mittelpunkt stehen hier jene Unternehmen, die aus eigennützigen Gründen Sicherheits- und Schutzmaßnahmen einführen, aber auch Kunden und Partner (inkl. der Mitarbeiter) und die Allgemeinheit, unter der in erster Linie kritische Infrastrukturen zu fassen sind. Diesbezüglich gibt es in Deutschland eine spezielle Situation, da es hier eine Monopolstellung einiger Unternehmen gibt.“

Kriterien

Die Betrachtung des neuen Sicherheitsbewusstseins der Unternehmen muss anhand einer genauen Differenzierung von Begrifflichkeiten und Kriterien erfolgen. So sollte unterschieden werden zwischen Unternehmen, die im Bereich der kritischen Infrastrukturen tätig sind und Unternehmen, anderer Branchen. Eine weitere Voraussetzung ist die Differenzierung des kritischen Ereignisses, d.h. der Art des Vorfalls (Stromausfall, IT-Ausfall, Störung der Warenketten o.ä.). Jedes dieser Ereignisse erfordert spezifische Überlegungen und Handlungskonsequenzen, nur bestimmte Ereignisse werden durch gesetzliche Vorgaben und Eigeninteressen der Unternehmen erfasst. Sie entziehen sich zum großen Teil einer Planbarkeit, weshalb vorbereitend nicht mit Szenarien, sondern mit verfügbaren Ressourcen gearbeitet werden sollte. Als drittes Betrachtungskriterium sollten Planungszeiträume der Unternehmen hinzugezogen werden, in denen Gewinnzuwächse kalkuliert werden. Diese haben einen maßgeblichen Einfluss auf Sicherheitsinvestitionen von Unternehmen.

Trends

Es lässt sich eine zunehmende Verschränkung von Technologien und kritischen Infrastrukturen beobachten. Das Beispiel der Automobilindustrie zeigt deutlich, dass diese Branche zu 70 bis 80 Prozent von kritischen Infrastrukturen abhängig ist. U.a. Smart Grid und andere intelligente Netze bilden hier die Basis für Modernisierungen und neue Entwicklungen. Auch in der Gesundheitsversorgung zeigen Planungen für eine Versorgung der ländlichen Gebiete per Telemedizin, dass die Modernisierung, bzw. Einführung einer flächendeckenden Breitband-Versorgung hier die Grundvoraussetzung ist. So entstehen neben neuen Möglichkeiten auch immer wieder neue Gefährdungen der Versorgung, beispielsweise durch Stromausfall.

Ein zweiter Trend zeigt sich im oft kurzfristigen Wechsel zwischen Insourcing und Outsourcing von staatlichen Aufgaben, der die Resilienz kritischer Infrastrukturen bedroht. Dieser stetige Wechsel kann als ein Trend bezeichnet werden, der um die Industrie herum schwingt und zeitgleich unternehmerisches Handeln und Investitionen beeinflusst. Das Beispiel der Berliner S-Bahn

verdeutlichte dieses In-und Outsourcing und zeigt die betriebswirtschaftlichen Konsequenzen und die Konsequenzen für die Kunden (Zugausfälle und Verspätungen). Hier könnten Hybrid-Modelle, sogenannte Public Private Partnerships Abhilfe schaffen. Inwieweit dies eine Versorgungssicherheit gewährleitstet ist allerdings unklar. Insbesondere bei systemkritischen Bereichen stellt sich die Frage der Entscheidungskompetenz, der Komplexität von Monitoring und Controlling Aufgaben und einer nötigen Standardisierung der Prozesse. Ein dritter Trend stellt die stärker werdende Forderung der Öffentlichkeit nach einer Re-Kommunalisierung zentraler Infrastrukturen dar. In die Thematik der Re-Kommunalisierung spielt eine vermehrte Mitsprache der Bürger hinein, die sich mehr und mehr zu einem höheren Gut entwickelt. Diesem Prozess einer Re-Kommunalisierung versucht die Industrie entgegenzuwirken. Doch inwieweit nun eine öffentliche oder eine private Gewährleistung kritischer Infrastrukturen ein höheres Maß an Sicherheit für die Gesellschaft bedeutet, ist unklar. Die geringen personellen Ressourcen im öffentlichen Bereich können geringere Sicherheitsstandards fördern, auf der anderen Seite ist Sicherheit im Interesse der Kommunen und nicht mit einer betriebswirtschaftlichen Kennzahl zu dotieren. In diesem Zusammenhang sollte gefragt werden, auf welche Weise Management-Kompetenzen auch in staatliche Behörden transferiert werden könnten. Eine Bündelung der Kompetenzen in Industrie und Wirtschaft steht den Kommunen gegenüber und führt durchaus zu einer Informationsasymmetrie.

Anreizsysteme für die Investition in Sicherheit

Der Schaffung von Anreizsystemen für Investitionen der Unternehmen in Sicherheit kommt eine besondere Rolle zu. Hier zeigen Unternehmen bislang zu wenig Initiative. Die Sensibilisierung für Risiken muss gefördert werden, so dass bereits im Vorhinein Investitionen getätigt werden, um eventuelle Schadensereignisse auszuschließen. Zu den internen Einflussgrößen können eine direkte finanzielle Betroffenheit der Unternehmen durch eine Bedrohung ihrer Vermögenswerte (z.B. Produkte, Zulieferungsketten, Portfolios), aber auch marktschädigende öffentliche Diskussionen, ein branchenspezifischer Wettbewerb sowie Wirtschaftsspionage und eine damit verbundene Markenschädigung zählen. Auf der anderen Seite zeigt sich allerdings, dass in manchen Branchen der öffentliche „Leidensdruck“ so groß ist, dass Maßnahmen ergriffen werden. Z.B. die Deutsche Bahn, die vergleichbar hohe Sicherheitsvorkehrungen implementiert hat. Eine branchenspezifische Differenzierung ist daher notwendig. Zu externen Einflussgrößen, welche sicherheitsbezogene Investitionen fördern, zählen an erster Stelle strengere gesetzliche Vorgaben. Die Entwicklung höherer Standards, d.h. einer einheitlichen Normierung und Zertifizierung ist hier maßgeblich und könnte eine aktive Rolle von Unternehmen unterstützen. Der Dialog mit Nicht-Regierungs-Organisationen sowie ein Bonus-Malus-System können Ideen für die Gestaltung dieses Prozesses sein.

Zulieferindustrie

Eine zentrale Rolle im Schutz kritischer Infrastrukturen spielt der Schutz von Versorgungsketten. Dazu gehört die Frage, inwieweit die Zulieferindustrie ihre Verantwortung für die Absicherung gegen Risiken wahrnimmt. Eine sicherheitsbezogene Zertifizierung von Lieferketten und entsprechendes Monitoring wären hier eine Möglichkeit der Qualitätssicherung. Allerdings verbleibt es unklar,

inwieweit Betreiber kritischer Infrastrukturen für die Abhängigkeit und Fragilität von Zulieferern überhaupt sensibilisiert sind.

Neue Anforderungen - mehr Daten

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sollten mehr Daten auf der Grundlage neuer Metriken sowie Transparenz gefördert werden und eine entsprechende Forschung unterstützt werden. Gerade im Bereich der kritischen Infrastrukturen ist eine solche Informations-Kollaboration zwischen den Unternehmen usus. Der Vorschlag auf der Grundlage von Versicherungsdaten eine Datenanalyse zu betreiben, erscheint dagegen schwierig, handelt es sich doch um selektive, vergangene und datenrechtlich sensible Daten.

Kritik

Es erscheint im Allgemeinen kritisch, dass Unternehmen einem Vorsorgeverhalten nur geringe, bzw. keine Beachtung schenken. Vor allem die Risikobewertung sowie Risikofolgenabschätzung entsprechen hier einem ausbaufähigen Bereich. Weiterhin ist die Methodik zur Erhebung und Berechnung von Risiken verbesserungsfähig. Ein umfassendes Konzept des Risiko-Managements (inkl. einer Methodik) wird in diesem Zusammenhang benötigt. Wenn es um den Umgang mit Ereignissen geht, ist die spezifische Bedrohung in jeder Branche anders. Deshalb sollte es auch um die Robustheit von Prozessen und Strukturen, also um Business-Continuity-Management, gehen und um die Schaffung von Resilienz für Unternehmen. Weitere Kritik wurde an dem Verhalten von Unternehmen geübt, welches als Cherry-Picking bezeichnet wurde. Im Zuge der Privatisierung von kritischen Infrastrukturen werden vor allem jene umsatzfähigen, rentablen Bereiche privatisiert, die übrigen verbleiben in öffentlicher Hand.

Fazit

Nicht ob es ein neues Sicherheitsbewusstsein von Unternehmen gibt, stand im Mittelpunkt sondern ob Unternehmen über ein Sicherheitsbewusstsein verfügen und inwieweit dies ausreichend ist oder sich hier eine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe zeigt. Die Einführung von Standards kann gegen die Diffusion der Verantwortung helfen, wobei die Zertifizierung und Normierung jedoch nur die Mindeststandards absichert. Eine Verbesserung könnte eine Erhöhung von Autorität in Bezug auf Regulierungskompetenzen darstellen. Wer sollte allerdings eine solche Regulierungsbehörde implementieren, der Staat oder die Wirtschaft? In Bezug auf das Sicherheitsbewusstsein der Unternehmen gibt es drei wesentliche Aspekte, die beachtet werden müssen: Eigentumsschutz, Lieferketten und Kundenbeziehungen sowie kritische Infrastrukturen. Erstens, ist eine Risikobewertung im Bereich Eigentumsschutz schwierig, da hier ein geeignetes System der Messung des Risikos fehlt. Unternehmen stellen lediglich das Notwendige sicher. Dieser nicht ausreichende Schutz präsentiert die Notwendigkeit für Regulierung und für Anreizsysteme (Zertifikate, Regeln, Auflagen). Die Schaffung einer Versicherbarkeit sollte gefördert werden, um eine Verlagerung von Risiken und einer verminderten Vorsorge entgegen zu wirken. Zweitens, existieren in den Bereichen Lieferketten und Kundenbeziehungen Daten, die für ein kontinuierliches Monitoring und eine gegenseitige Kontrolle genutzt werden können. Auf diese Weise, kann das Risiko abgeschätzt und kontrolliert werden. Zudem können Zertifizierungen eine freiwillige Selbstkontrolle sein. Auf diese Weise gäbe es weniger staatlichen Regulierungsbedarf. Drittens, müssen zunächst im Bereich der

kritischen Infrastrukturen Nutzer und Betreiber differenziert werden. Für den Nutzer stellt der Ausfall einer kritischen Infrastruktur ein seltenes Ereignis dar, bzw. wird als solches wahrgenommen. Hier existiert eine unzureichende Vorsorge. Aus der Perspektive der Betreiber handelt es sich bei kritischen Infrastrukturen um weitestgehend regulierte Märkte, in denen Qualitätssicherung erfolgt. Der Unternehmer betreibt Vorsorge für den Fall eines Ausfalls im normalen Betrieb und auf der anderen Seite für den Fall eines Ausfalls auf der Grundlage eines unvorhersehbaren Ereignisses. Zertifizierung und Normung ermöglichen Mindeststandards, die zu Maximalstandards werden, da über die von den Regulierungsbehörden geforderten Maßnahme hinaus, nichts geschieht. . Weiterhin sollte die Verteilung der Kompetenzen der Regulierungsbehörde im Gegensatz zu den Unternehmen in der Diskussion beachtet und der asymmetrischen Verteilung von Wissen entgegengewirkt werden. Die Qualität der Regulierungsbehörde bestimmt letztendlich das Maß der Sicherheit.

3.3 AG III: Die neue Rolle der Bevölkerung?

Moderation: **Dr. Serge Embacher**, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
"Bürgerschaftliches Engagement im Krisenmanagement"

In den letzten Jahren fand eine signifikante Verschiebung von Sicherheit in den privaten Bereich (beispielsweise Energiewende oder Bahnprivatisierung) statt. Diese Verschiebung bietet neue Risiken und Potentiale, wodurch unter anderem eine neue Definition von Sicherheitsverantwortung benötigt wird. Die Verschiebung von Sicherheitsverantwortlichkeiten und -aufgaben deuten damit auf eine Notwendigkeit für einen Dialog zwischen der Zivilgesellschaft, staatlichen Institutionen und Unternehmen. Dem Staat unterliegen dabei Steuerungsprobleme hinsichtlich der Ausübung der Sicherheitsverantwortung. Die Wirtschaft erlangt allein durch ihre Größe der Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung und die Bevölkerung ist nicht mehr nur Rezipient sondern sondern als aktive Bürgergesellschaft zu sehen, welche nicht mehr so passiv ist wie noch vor Jahren (Beispiel Stuttgart 21).

Daseinsvorsorge vs. Gefahrenabwehr

Seit Ende der 1970er Jahre wurden vermehrt Bereiche aus der Daseinsvorsorge in den privaten Bereich verschoben. Ausgehend von der Frage, wie dies unter dem Gesichtspunkt der Privatisierung von Sicherheit zu sehen ist, lassen sich grundsätzlich sind der mittelbar sicherheitsrelevante Bereich Daseinsvorsorge und der unmittelbar sicherheitsrelevante Bereich Risikoabwehr/Gefahrenabwehr voneinander trennen. Unter Daseinsvorsorge sind das Gesundheitswesen (Krankenhäuser, Ärzte, Apotheken), der Pflegebereich (stationär, ambulant), Wasser, Strom, Telekommunikation, Nahrungsmittelversorgung, Verkehr und andere zu fassen. Risiko- und Gefahrenabwehr umfassen Feuerwehr, Polizei, Rettungsdienste, Zoll, Militär sowie Vollzugsanstalten. Während im Rahmen der Daseinsvorsorge eine Bürgerbeteiligung naheliegender erscheint (z.B. durch private Absicherung der Versorgung im Alter), ist dies bei Polizei, Feuerwehr und Rettungseinsätzen außer im Sinne der Ausübung eines aktiven Dienstes kaum möglich.
Dennoch zeigen Referenzfällen wie „Telekommunikation“ und „Ernährungsnotfallvorsorge“, dass die Grenze zwischen Daseinsvorsorge und Risiko- und Gefahrenabwehr bisweilen fließend sind und somit beide Bereiche nicht gänzlich unabhängig voneinander betrachtet werden können.

Sicherheitsniveaus / Schutzniveaus

Ein wesentlicher Aspekt, der eine stärkere Beteiligung der Gesellschaft an Sicherheitsdiskursen benötigt ist die Frage der Definition von Sicherheits- und Schutzniveaus. Die Höhe von Schutzmauern beispielsweise müssen unter Beteiligung der Bürger diskutiert werden. Allerdings besteht bei solchen Diskursen die Sorge, dass Widerstand entsteht, welcher den technischen Anforderungen aus professioneller Sicht widerspricht. Als Beispiel wurden verhinderte Schutzmauern in Flutgebieten genannt. Nur anhand eines umfassenden und partizipativ ausgerichteten Dialoges mit der Bevölkerung kann eine sachlichere Einschätzung erlangt werden. Zu oft werden Schutzniveaus durch den „paternalistischer Staat“ entschieden und ihre Sinnhaftigkeit nicht ausreichend kommuniziert.

Öffentlicher Diskurs

Die Notwendigen Bedingungen für einen öffentlichen Diskurs müssen zukünftig klarer bestimmt werden. Im Diskurs muss der Bedarf der Bevölkerung ermittelt werden, wozu teils kleinteilige Debatten notwendig sind. Zudem müssen die Interessen der Akteure offengelegt werden, was natürlich Differenzen offenbart. Der öffentliche Diskurs bietet Vor- und Nachteile und sollte als Lernprozess für alle Beteiligten verstanden werden. Die Herausforderung besteht jedoch darin, beim Bürger ein Interesse an einer Diskussion zu entfachen, da ihm in der bisherigen Kommunikation eine umfassende Versorgung durch Staat und Unternehmen vermittelt wird. Die Sicherheitsbehauptungen des Staates und anderer Organisationen fördern eine Passivität in der Kommunikation. Diese steht im Gegensatz zu einer notwendigen aktiveren Haltung in der Bevölkerung. Ebenso führt ein sofortiges Eingreifen des Staates bei Katastrophen die Passivität auf Seiten der Bevölkerung.

Die zentralen Fragen eines öffentlichen Diskurses sind

- Wie wollen wir leben und was soll es kosten (Steuern, andere Wege)?
- Was ist dem Bürger zuzumuten?
- Was ist wer bereit mitzumachen?
- Was kostet (monetär, politisch) eine offene Diskussion?

In jedem Falle muss Dialog ohne Alarmismus auskommen und sowohl Experten- als auch Laieneinschätzungen zu spezifischen Fragestellungen berücksichtigen. Dialog erfordert Transparenz hinsichtlich dessen, was kommuniziert wird und ebenso hinsichtlich der Kommunikatoren. Wer kommuniziert was mit welchen Interessen? Wer hat die Deutungsmacht über die Inhalte? Kann allein der Staat eine solche Diskussion anstoßen?

Dialog mit der Bevölkerung

Ein Dialog mit der Bevölkerung muss offen ansprechen, was praktische Problemlagen sind. Es müsste z.B. kommuniziert werden, dass weniger Steuern zu einem längeren Stromausfall führen können. Auch deswegen müssen Sicherheitsniveaus gesamtgesellschaftlich verhandelt werden. Ein Beispiel eines anzustoßenden Dialoges könnten Alarmierungszeiten sein: Wie lange braucht die Polizei, um bei mir zu sein?

Weiterhin ist zu bestimmen, wo sich die Dialoge abspielen sollen? Möglicherweise in den neuen sozialen Medien? Wie kann einer Akademisierung, wie einer Politisierung des Diskurses vorgebeugt werden?

Grundlegend für die Initiierung eines Dialoges zwischen Gesellschaft, Staat und Bevölkerung ist es, der Bürgermeinung im Sinne subjektiven Wissens und erfahrungsbasierter Kompetenzen eine Relevanz zuzusprechen. Es muss darüber nachgedacht werden, wo der Bürger in Sicherheitsthemen einbezogen werden kann, soll und/oder muss. Dabei muss über die Initiierung der Bürgerbeteiligung in langfristigen ehrenamtlichen Tätigkeiten zum Beispiel in Hilfsorganisationen eine Alternative geboten werden, teil der Sicherheitsdebatten zu werden. Idealerweise setzen Dialoge an bereits bestehenden Diskursen an und orientieren sich an den beteiligten Gruppen. So können Multiplikatoren geschaffen werden, die die Bevölkerung zu einer wertvollen ergänzenden Säule in der Gefahrenabwehr (Bevölkerung als handelnder Akteur, nicht nur als Adressat) werden lassen.

Bevölkerung als Akteur

Offen bleibt die Frage, inwieweit die Bevölkerung als aktiver Akteur überhaupt eingebunden werden kann und will. Bisherige Erfahrungen mit direkten Bürgerdialogen von Bundesregierung und Bevölkerung waren nicht unbedingt erfolgreich. Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass kaum Interesse an Sicherheitsthemen außerhalb des sozial-medial verstärkten Wahrnehmungszeitraumes besteht. Auf der anderen Seite bestehen bereits Dialoge, insbesondere in sozialen Medien, an denen wiederum Politik kaum beteiligt ist. Insbesondere in kurzfristig arrangierbaren Dialogen über das Netz, welches ein spontanes Engagement der Bürger am Thema ermöglichen scheinen daher zielführend zu sein.

Die Frage, mit welcher Offenheit zu kommunizieren ist, wird unterschiedlich wahrgenommen: auf der einen Seite sollte der Bürger nicht überfordert werden darf, indem man ihm beispielsweise vermittelt, dass Supermarktketten nur Waren für einen Tag im Lager hätten. Die Befürchtung, dass hieraus Panik erwachsen könnte teilen nicht alle in der Arbeitsgruppe. Es zeigt sich wieder die Frage, was dem Bürger zuzumuten ist.

Es zeigt sich also auf der einen Seite Einigkeit darüber, dass die Bevölkerung stärker als bisher in Dialoge über Sicherheit und Verantwortungsdiffusion von Sicherheit einbezogen werden soll. Es bleiben aber Fragen darüber offen, was die Bevölkerung überhaupt leisten kann und wo Bürger eingebunden werden sollten? Welche Rolle der Staates zukünftig inne haben soll? Damit einher geht die Frage nach der Verantwortungsdiffusion: Wie kann Verantwortung in komplexen Sicherheitsarrangements neu strukturiert werden?

Fazit

Die zentrale Herausforderung im Umgang mit der Verlagerung der Sicherheitsverantwortung in die Gesellschaft hinein ist es, einen umfassenden gesamtgesellschaftlichen und öffentlichen Diskurses zu initiieren, an dem Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen beteiligt sind. Gegenstand des Dialoges müssen zwar auch Bedrohungen und Gefahren, insbesondere aber Sicherheits- und Schutzniveaus sowie die Rolle des „Akteurs“ Bevölkerung sein. Die Fragen „Wie sicher wollen wir leben?“ und „Wie viel Unsicherheit sind wir bereits auszuhalten“ sollten Kern des Diskurses sein.

Damit einher geht die Ernüchterung darüber, dass der Dialog mit der Bevölkerung nicht einfach herzustellen ist. Er muss bei bereits bestehenden Gruppen und Kommunikationskonstellationen ansetzen und diese als Multiplikatoren nutzen. Hierfür ist es notwendig, bestehende Kommunikationsprozesse in der Bevölkerung über Sicherheit zu identifizieren, aufzugreifen und mitzugestalten. Dies bedeutet auch eine stärkere Ausrichtung auf kurzfristige Dialoge über soziale Medien.

4 Ergebnisse der Abschlussdiskussion

Teilnehmer der Abschlussdiskussion:

Podium: Prof. Dr. Rolf-Dieter Wilken, Schutzkommission beim BMI
Prof. Dr. Michael Bräuninger, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
Dr. Serge Embacher, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Frank Tempel, MdB
Gerold Reichenbach, MdB
Hartfrid Wolff, MdB

Moderation: Prof. Dr.-Ing. Hermann Thomann, Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit

Im Rahmen der Abschlussdiskussion wurden die Ergebnisse der drei Arbeitsgruppen von den Arbeitsgruppenleitern vorgestellt. Es wird im Folgenden darauf verzichtet, die Ergebnisse hier erneut wiederzugeben, eine inhaltliche Zusammenfassung findet sich unter Punkt 5ff. Im Anschluss wurden einige Aspekte mit den Mitgliedern des Steuerungskreises des Forschungsforums, Frank Tempel, MdB und stellvertretender Vorsitzender des Forschungsforums, Gerold Reichenbach, MdB und Mitglied des politischen Steuerungskreises, und Hartfrid Wolff, MdB und Mitglied des Steuerungskreises, diskutiert. Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Diskussion anhand inhaltlicher Schlaglichter wiedergegeben werden.

Daseinsvorsorge bereitstellen

Die Definition und Entwicklung der Begrifflichkeiten und damit der Zuschreibung von Rolle und Aufgabe von Markt und Staat ist nicht gekennzeichnet durch eine begriffliche Schärfe, geschweige denn eine übergeordnete Definition. Die unterschiedlichen Zugänge weisen hier eine Verhaftung in ihren Disziplinen, bzw. ihrem Blickwinkel auf. Auch in Bezug auf die Daseinsvorsorge mangelt es an exakten Definitionen. Das Verständnis reicht von einer flächendeckenden Versorgung mit wichtigen Wirtschaftsgütern zu vergleichbaren Bedingungen über soziale und karitative Einrichtungen bis zur Sicherung des wirtschaftlichen Zusammenhalts. Zeitgleich mit diesem Mangel an Definitionen variiert das Verständnis der Bürger über die Aufgaben des Staates. Charakterisiert als „Vater Staat“ bis hin zum „Störenfried“ musste der Staat seine Aufgaben im staatlichen Handeln und seine Gewährleistungspflichten anpassen. Beispielsweise wenn marktbasierte Lösungen scheitern, stellt sich schnell der Ruf nach dem Staat ein, der sich kümmern solle. Gleichermaßen zeigt sich, wenn staatliche Interventionen nicht erfolgreich fruchten, stellt sich schnell die Forderung nach marktwirtschaftlichen Kräften ein.

Im Rahmen dieses Prozesses haben Behörden neue Aufgaben im Prozess der Absicherung der Daseinsvorsorge des Bürgers einnehmen müssen. Eine neue und sich stetig verändernde Rolle, die bis dato keinesfalls ausreichend diskutiert, geschweige denn definiert wurde. Mit dem Ziel Sicherheit zu schaffen, werden staatliche Verantwortungsbereiche weitergegeben (Unsicherheitsadsorbtion) und in der behördlichen Verantwortung verbleibt die Kontrolle der Kontrolleure. Eine reaktive Position des Katastrophenlernens ist für die Schaffung einer Widerstandsfähigkeit gegen Bedrohungslagen und Risiken für Behörden nicht ausreichend.

Auch Unternehmen nehmen in diesem Prozess eine neue Sicherheitsverantwortung wahr, allerdings in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichem Risikobewusstsein für die Aufgaben der Daseinsvorsorge. Der Trend eines steten Wechsels zwischen In- und Outsourcing von staatlichen Dientstleistungskonzessionen erschwert hierbei die Planungssicherheit und Grundlage für die Entwicklung eines Risikomanagementsystems für Unternehmen. Mangelnde Anreizsyteme für Investitionen der Unternehmen in Sicherheit erschweren die notwendige Entwicklung, bzw. den Dialog über neue Standards für Sicherheit.

Politisierung von Bedrohung

Die Kommunikation von Bedrohungen, bzw. Bedrohungslagen nimmt eine wesentliche Rolle ein im Prozess der Risikokommunikation zwischen den Akteuren von Behörden, Unternehmen und Zivilgesellschaft. Gerade die Presse führt hier eine treibende Funktion im Rahmen der sogenannten „Meinungsmache“ aus. Aktuelle Katastrophen bestimmen hier ebenso die Pressethemen wie internes, hausgemachtes Agenda Setting von einzelnen Presseorganen. Bei diesem Dialog über Risiken und Bedrohungslagen handelt es sich in erster Linie um einen Unsicherheitsdialog statt einen Sicherheitsdialog. Politik und die politische Diskussion sind mit diesem Pressedialog auf direkte Weise verknüpft, schließlich hört der Wähler stetig mit. Vergleichbar mit behördlichen Institutionen zeichnet sich die Politik ebenfalls durch „ein Katastrophenlernen“ aus, d.h. durch ein reaktives Verhalten.

Neben dieser gemachten Politisierung von Bedrohungen sollte die weiterführende Frage gestellt werden, welchen Bedrohungslagen sich Politik widmen sollte und welche Bedrohungslagen an die Öffentlichkeit kommuniziert werden sollten? Erschwerend kommt hierbei hinzu, dass Politisierung von Bedrohungslagen einher geht mit der öffentlichen Zuschreibung von Zuständigkeit und Verantwortung. So zeigt sich, in Vorbereitung auf die Bundestagswahl, dass die Bundespolitik sehr wohl als zuständig wahrgenommen wird. Interviews mit den eigentlichen Krisenzuständigen und Krisenbeauftragten vor Ort, den Bürgermeistern beispielsweise, waren im Rahmen des Hochwassers 2013 nicht an der Tagesordnung, stattdessen Interviews mit Bundespolitikern. Katastrophenschutz ist Ländersache und es stellt sich die Frage, warum dies im Krisenfall und im Fall einer Bundestagswahl von der Bevölkerung nicht als solche wahrgenommen wird.

Dialog gestalten

Katastrophenschutz ist ein durchaus unpopuläres Thema für die Bevölkerung und für die Politik. Dialog statt Monolog lautet im Rahmen des Workshops die stete Forderung. Doch Dialog setzt auch ein Risikobewusstsein voraus und damit eine Aufnahmebereitschaft als Grundlage für Vorsorge. In Anbetracht der Heterogenität der Bevölkerung zeigt sich die Schwierigkeit, hier den unterschiedlichen Interessen zu entsprechen. Dieses Interessenkonglomerat schließt die unterschiedlichen Verteilungsinteressen mit ein und in Anbetracht sinkender öffentlicher Mittel und geringer Transparenz erscheint es hart diese Konflikte zu lösen. So sollte es zumindest ein Ziel sein, ein neues Risikobewusstsein für die veränderten Risiken bei der Bevölkerung zu schaffen. Denn obgleich historische Warneinrichtungen, wie die Sirene, mittlerweile in keiner Schule mehr zu finden sind, existieren Bedrohungslagen und Risiken.

Die in einigen Ländern erfolgte offene Diskussion mit dem Bürger über die Raumordnungsplanung oder eine Veröffentlichung des Überflutungskatasters in bedrohten Gebieten zeigt, dass es sich hier nicht um ein Erkenntnisproblem handelt, sondern um ein riesiges politisches Umsetzungsproblem. Transparenz und Information treffen hier vielfach auf bürgerlichen Interessenswiderstand, beispielsweise der „Häuslebauer", gilt es doch die Grundstückswerte des Eigenheimes zu bewahren. Das Hochwasser 2013 hat gezeigt, dass die regionale Planungshoheit und die regionalbezogene Implementierung von (technischem) Hochwasserschutz bei einem länderübergreifenden Flussverlauf das Problem nur verschiebt. Hier sollte ein Dialog ansetzen und vergleichbar mit der Konferenz von Aalen, im Jahr 1987, ein Vertrag zur Reduktion der Schäden in Überflutungsgebieten durch raumordnungsplanerische Maßnahmen aufgesetzt werden. Auch eine ungleiche Verteilung von Wissen beispielsweise zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich kritischer Infrastrukturen und Behörden sollte im Rahmen eines Dialoges offen angesprochen werden.
Der Dialog und die Kommunikation über Bedrohungslagen schließt eine explizite Kommunikation der Grenzen von politischer Handlungsfähigkeit ein: Wie viel Sicherheit wollen wir? Ab wann kann keine Sicherheit mehr gewährleistet werden? Und wer soll für diese Sicherheit zahlen? Dies sind zum Teil unbequeme Fragen, die vor dem Hintergrund einer Definition von gesellschaftlichen Schutzzielen diskursiv geklärt werden müssen.

Schutzziele definieren

Die Definition von Schutzzielen bietet hierbei die Möglichkeit eine gesellschaftliche Grundlage zu schaffen und den beteiligten Akteuren, staatlichen Behörden, privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie dem Bürger die neuen Aufgaben und die neue Rolle zu vermitteln. Es gilt bei allen Beteiligten ein Risikobewusstsein zu schaffen und eine Grundlage für politisches Handeln.
Es scheint wenig zielführend, dass die Bundesregierung beispielsweise alle zehn Jahre nach einer Hochwasserkatastrophe einen Rettungsfond auflegt. Braucht es eine solidarische Pflichtversicherung oder soll der private Versicherungsschutz von privaten Gesellschaften auch in Zukunft herangezogen werden? Wie weit soll der Bürger hier in die Eigenverantwortungspflicht genommen werden, welchen Schutz soll der Bürger zahlen und wie ist dies vereinbar mit dem Gleichheitsgrundsatz?
Dies sind alles Fragen, die beantwortet werden sollten im Rahmen einer gesellschaftlichen Vereinbarung von Schutzzielen.
Inwieweit die Definition von Schutzzielen Grundlage für neue Regulierungen sein sollte verbleibt offen. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass es ein schmaler Grat ist zwischen Regulierung und Überregulierung. Weiterhin bietet eine Definition von Schutzzielen die Möglichkeit, der neuen Verlagerung von Risiken in der Gesellschaft zu begegnen und eigenverantwortliche Vorsorge des Bürgers für Katastrophennotfälle zu kommunizieren und letztlich zu implementieren.