

SIRA-Abschlusskonferenz

Innere Sicherheit seit 9/11 - Zur Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen in Theorie und Praxis, 6. – 8. November 2013, Amerika Haus, München

Martin Kahl | Hendrik Hegemann

Völlig sicher? Zur Effektivität von Sicherheitsmaßnahmen

Der Vortrag basiert auf Hendrik Hegemann/Martin Kahl „Konstruktionen und Vorstellungen von Wirksamkeit in der Antiterror-Politik: Eine kritische Betrachtung“ in: Susanne Fischer/Carlo Masala (Hrsg.): Innere Sicherheit nach 9/11, Wiesbaden: Springer VS 2014.

These 1:

Über die Frage der Effektivität von Sicherheitsmaßnahmen wird nicht anhand objektiver/wissenschaftlicher Kriterien / Untersuchungen entschieden, sondern im politischen Diskurs.

These 2:

Es gilt unsere eigenen Wissensbestände über Wirksamkeit selbst zum Gegenstand der Forschung zu machen. Eine kritische Analyse der Konstruktionen von und Vorstellungen über die Wirksamkeit von Maßnahmen ist gerade mit Blick auf deren politiklegitimierende Funktion ebenso wichtig, wie es Überlegungen zur verbesserten ‚objektiven‘ Messung von Effektivität und Sicherheitsgewinn sind.

Zwei Beispiele für These 1:

Wie ausgefeilt und methodenfest Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Schusswaffenbesitz und Mordfällen begangen mit solchen Waffen auch sein mögen und wie signifikant dieser Zusammenhang sich in diesen Untersuchungen auch darstellen mag, dies wird keinen Befürworter des privaten Besitzes von Schusswaffen (als Sicherheitsvorsorge) zu ei-

ner Änderung seiner Meinung bewegen. Noch so „gute“ Untersuchungen beenden nicht den Diskurs – in dem sich alle Beteiligten ‚völlig sicher‘ sind, dass sie recht haben.

Zweites Beispiel:

Einen entschiedenen Gegner von Geschwindigkeitsbegrenzungen wird man nicht vom Segen einer solchen überzeugen können, selbst wenn ihre schadensreduzierende Wirkung plausibel belegt werden könnte. Bei den Gegnern beginnt sofort die Suche nach Gegenevidenz.

„Wirksamkeit“ ist diskursabhängig, sie bleibt stets im Spannungsfeld des Politischen, mögen nun wissenschaftliche Untersuchungen oder Evaluationen vorliegen oder nicht.

Im Weiteren konzentriere ich mich – das legt der Kontext von SIRA ja auch nahe – auf die Frage der Effektivität von Sicherheitsmaßnahmen am Beispiel der Anti-Terrorpolitik.

Die Bemühungen um die Bekämpfung des Terrorismus haben sich zu einer Priorität in der sicherheitspolitischen Agenda der meisten Länder entwickelt. Die jeweiligen Politiken, Maßnahmen und Instrumente haben zu erheblichen Kosten geführt. Eine Studie von PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2011 hat geschätzt, dass die EU allein im Jahr 2009 rund 93 Mio. € für die Terrorismusbekämpfung aufgewendet hat. Schätzungen für die USA deuten darauf hin, dass zwischen 2001 und 2011 mehr als eine Billion Dollar für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus aufgewendet worden sind. Eine Beurteilung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen wäre also durchaus an der Tagesordnung.

Stellt aber jemand eigentlich die Frage nach der Wirksamkeit von Anti-Terrormaßnahmen? Und, wenn ja, wie kommt man dann zu Urteilen hinsichtlich der Effektivität?

Beginnen wir mit einer doppelten Ausgangsbeobachtung:

1. Politische Akteure rechtfertigen die von ihnen beschlossenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung regelmäßig mit dem Verweis auf deren ‚Wirksamkeit‘.
2. Eine Überprüfung der Wirksamkeit ist schwierig und hat bisher nur in den wenigsten Fällen tatsächlich stattgefunden.

Noch 2006 hatten Cynthia Lum und ihre Kollegen in einer oft zitierten Metaanalyse gezeigt, dass von 20.000 Studien zum Terrorismus, nur sieben Informationen über die Wirksamkeit von Anti-Terror-Maßnahmen enthielten. Sie ist zu dem Schluss gekommen, dass wir fast nichts über die Wirksamkeit der Anti-Terrorismuspolitik wissen – und wenn wir etwas in Erfahrung gebracht haben, dann deute das Wissen eher darauf hin, dass die angeordneten Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung entfaltet haben.

Nachdem Fragen der Wirksamkeit unter dem Eindruck des 11. September lange vernachlässigt wurden, ist mit zunehmendem Abstand zu den Anschlägen immer nachdrücklicher gefordert worden, dass die ‚willkürlichen‘ Entscheidungen in der Terrorismuspolitik durch ‚evidenzbasierte‘ Maßnahmen auf der Grundlage unabhängiger Evaluationen und wissenschaftlicher Forschung ersetzt werden sollten (so Lum/Kennedy 2012). Eine solche Perspektive setzt große Hoffnungen in die Evaluations- und Wirkungsforschung, die ja tatsächlich auf eine beachtliche Tradition verweisen kann und einen umfangreichen Instrumentenkasten entwickelt hat.

In der Terrorismuspolitik bleibt jedoch das Problem, dass die Frage, welche Maßnahmen nun genau wie und in welchem Umfang wirken, auch durch evaluative/wissenschaftliche Verfahren in den meisten Fällen nicht zu beantworten ist. Das liegt zwar auch an generellen Problemen der Wirkungsanalyse komplexer politischer und sozialer Prozesse. Zu einem guten Teil sind sie aber auch auf den besonderen Charakter des „complicated, eclectic phenomenon“ Terrorismus (Audrey Cronin) zurückzuführen. Terrorismus kann auf einer Vielzahl unterschiedlicher politischer Motive beruhen und ist zugleich nicht an bestimmte Ziele, Orte und Mittel für Anschläge oder an bestimmte Organisationsformen gebunden.

Aufgrund dieser zahlreichen Varianzen sind nicht nur Wahrscheinlichkeit und Schadensumfang von Anschlägen kaum zu antizipieren, auch Aussagen über die Wirksamkeit von Maßnahmen gegen den Terrorismus sind nur in den seltensten Fällen mit hinreichender Genauigkeit zu treffen. Es wäre daher verfehlt, den Mangel an Wissen über die Wirksamkeit allein mit der ‚Unfähigkeit‘ oder ‚Ignoranz‘ von Politik und Wissenschaft zu begründen.

Auf der einen Seite stehen politische Entscheidungsträger unter dem – zum Teil selbst geschürten – Druck, terroristische Anschläge zu verhindern. In modernen Gesellschaften gilt es dabei, durch Verweise auf die Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen den Eindruck einer ‚rationalen‘, durch Kosten-Nutzen-Kalküle angeleiteten Entscheidungsfindung zu vermitteln.

Auf der anderen Seite ist es sehr schwierig, geeignete Verfahren zu finden, über die verlässliche Aussagen über mögliche Wirkungen und Nebenwirkungen alternativer Maßnahmen getroffen werden können.

Mehrere Faktoren kommen hier zusammen: 1. Die Vielgestaltigkeit der Maßnahmen, 2. die Frage nach geeigneten Indikatoren und 3. das Attributionsproblem.

1. Neben der Vielgestaltigkeit und Wandelbarkeit des Phänomens Terrorismus zeichnen sich auch die Gegenmaßnahmen durch eine kaum überschaubare Zahl und Variationsbreite aus. Sie reichen von einfachsten, wenig invasiven Handlungen, wie dem Verschließen von Cockpittüren in Flugzeugen, bis hin zum Aufbau umfangreicher Datenbanken. Sie erstrecken sich vom informellen Informationsaustausch zwischen Behörden bis hin zu weitreichenden gesetzlichen Vorschriften zur Strafbarkeit und Strafverfolgung bestimmter Handlungen. Die Maßnahmen können anhand unterschiedlicher Merkmale sortiert werden, für alle ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen bei der Wirkungsmessung: Verdachtsabhängige Maßnahmen erfordern andere Überprüfungsverfahren als verdachtsunabhängige, präventive andere als nachsorgend ausgerichtete und so weiter. Zur Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit ist also immer ein „Herunterbrechen“ auf die einzelnen Maßnahmen notwendig. Das lässt generelle Aussagen über die Wirksamkeit nicht ohne weiteres zu.
2. Lassen diese kurzen Ausführungen bereits ahnen, dass unterschiedliche Maßnahmen kaum auf die gleiche Weise auf ihre Wirksamkeit zu prüfen sind, so tritt das Problem der Wirkungsmessung noch deutlicher hervor, wenn man nach den konkreten Indikatoren fragt, anhand derer ihre Wirkung überhaupt gemessen werden kann oder soll. Ein wichtiges, aber nicht das einzige, Kriterium ist hier das intendierte Ziel einer Maßnahme. In vielen Fällen wird das Ziel durch die Entscheidungsträger aber nur sehr unklar oder nur

implizit angegeben. Häufig genannte diffuse und damit schwer zu operationalisierende Ziele sind etwa die ‚Abschreckung‘ von Terroristen beispielsweise durch Videoüberwachung oder die Erhöhung des Fahndungsdrucks. In grober Anlehnung an Unterscheidungen aus der Theorie internationaler Regime kann man drei verschiedene Dimensionen der Zielerreichung differenzieren: *output* (z.B. die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zur Kontrolle der Terrorismusfinanzierung in einzelnen Staaten), *outcome* (z.B. die Summe des tatsächlich eingefrorenen oder beschlagnahmten terroristischen Vermögens) und *impact* (z.B. der Rückgang terroristischer Anschläge als Folge des Geldmangels).

Das Ziel der Terrorismusbekämpfung muss sich aber nicht ausschließlich auf die direkte Verhinderung von Anschlägen beschränken. Man könnte etwa argumentieren, dass die Bekämpfung der Angst in der Bevölkerung und die Herstellung von Vertrauen in die demokratischen Institutionen – durch sichtbare Polizeipräsenz vor Bahnhöfen bei „erhöhter Gefahrenlage“ – ein viel bedeutenderes Ziel im Kampf gegen eine letztlich ohnehin nicht besiegbare Taktik ist (so etwa Alexander Spencer).

3. Selbst wenn man sich auf Kriterien und Indikatoren zur Wirkungsmessung einigen könnte, bleibt das Problem der kausalen Attribution. Anders gewendet: Ist ein bestimmter Effekt wirklich auf die angenommene oder behauptete Ursache zurückzuführen? Während die Wirksamkeit einiger Maßnahmen auf Anhieb plausibel erscheint, etwa solcher, die bestimmten Personen den Zutritt zu geschützten Bereichen verwehren sollen, ist bei anderen die Feststellung wesentlich schwieriger, so etwa der Nachweis, dass durch die Aufhebung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht die Radikalisierung von Jugendlichen vermindert werden konnte.

Im Bereich der Sicherung von Flughäfen werden viele Maßnahmen getroffen, die der situativen Kriminalitätsprävention analog sind. Hier geht es um die Veränderung von Tatgelegenheitsstrukturen, anders gewendet, die Erhöhung der Schwelle zur Tat. Zwei Probleme der Wirkungsmessung bleiben selbst bei einer solch einfachen Maßnahmekategorie bestehen: Kann das Ausbleiben oder der Rückgang von Anschlägen – die ja ohnehin sehr selten sind – tatsächlich auf die ergriffenen Maßnahmen zurückgeführt

werden? Zur Beantwortung dieser Frage müssen in den meisten Fällen viele Faktoren – zu viele – kontrolliert werden.

Zum anderen kann die Sicherung von Flughäfen zu „Verdrängungseffekten“ führen. Anschläge werden einfach an anderer Stelle gegen andere Ziele ausgeführt. Wenn, dann könnte man von „Wirksamkeit“ nur in einem sehr engen Rahmen sprechen, nämlich nur in Bezug auf den Flughafen, nicht in Bezug auf die Verhinderung oder Verminderung von Anschlägen in einem größeren Raum, etwa einem Staat.

Am überzeugendsten dürfte die Behauptung eines kausalen Zusammenhangs zwischen einer ergriffenen Maßnahme und ihrer Wirkung noch sein, wenn in einer Rückschau gezeigt werden kann, dass ein geplanter Anschlag durch eine bestimmte zuvor eingeführte Maßnahme aufgedeckt und verhindert werden konnte. Aber selbst in einem solchen Fall sind oft noch unterschiedliche Interpretationen möglich, etwa, wenn es um das relative Gewicht dieser Maßnahme im Verbund mit anderen, parallel ergriffenen, geht. Die Diskussionen um den Beitrag verdachtsunabhängiger Maßnahmen der NSA zur Verhinderung von Terroranschlägen ist ein solches Beispiel.

Es kann nicht erwartet werden, dass eine verbesserte Methodik die elementaren Probleme der Wirkungsmessung im Bereich Terrorismuspolitik lösen kann. Es gibt zwar eine Reihe von Studien, die versuchen, das Problem der Attributionen mit Hilfe spieltheoretischer Modellierung und komplexer statistischer Verfahren anzugehen. Da die Modelle sehr spezifisch sind, auf vielerlei Setzungen beruhen und Wirkungszusammenhänge meist allein über Korrelationen hergestellt werden, ist ihre Aussagekraft aber begrenzt und sind die gewonnenen Erkenntnisse kaum auf andere Zusammenhänge anwendbar. Terrorismus ist zudem ein seltenes Ereignis, statistische Analysen kommen da sehr schnell in ‚Signifikanznöte‘.

Die politische Praxis: Konstruktionen von Wirksamkeit

Wir haben gesehen, dass es politischen Akteuren – aber auch der wissenschaftlichen Forschung – in den meisten Fällen kaum möglich ist, die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung des ‚Risikos‘ Terrorismus verlässlich zu bestimmen.

Im politischen Tagesgeschäft werden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in der Regel dann auch über ungeprüfte Wirksamkeitsbehauptungen gerechtfertigt. Die Argumentationen sind oft sehr luftig, ob behauptete Wirkungszusammenhänge stimmig sind, ist hier kaum von Interesse. Nach dem Bombenfund auf dem Bonner Hauptbahnhof am 10. Dezember 2012 erklärte Innenminister Friedrich, eine verstärkte Videoüberwachung könne „Gewalttäter abschrecken und Straftaten und geplante Anschläge aufklären“. Zumindest für die erstgenannte Wirkung ist in Bezug auf terroristische Täter kein Nachweis zu führen, für die zweitgenannte braucht es schon sehr viel Glück.

Wie sieht es nun mit „offiziellen“ oder behördlichen Evaluationen aus? Der Zuschnitt und der Problemzugriff solcher Evaluationen zeigen in der Regel sehr deutlich einen hinter ihnen liegenden Rechtfertigungsvorsatz. Die Evaluation, die die Bundesregierung 2006 zu den verschärften Sicherheitsgesetzen veranlasst hat, war zwar nach außen hin um wirkungsbezogene Begründungen bemüht. Die Argumentation beschränkte sich aber letztlich nur auf Angaben darüber, wie häufig bestimmte Maßnahmen angewendet worden sind. Durchgängig wurde die Beibehaltung von Maßnahmen mit pauschalen und wenig aussagekräftigen Hinweisen empfohlen, etwa damit, dass sie das „relevante Informationsaufkommen“ verbessert oder „aufgabendienliche Erkenntnisse“ erbracht hätten.

Angesichts solcher Aussagen ist dann auch – zu Recht – kritisiert worden, dass es sich bei offiziellen Evaluationen oftmals lediglich um „behördliche Erfahrungsbericht[e]“ zur nachträglichen Rationalisierung außergewöhnlicher Eingriffsbefugnisse handele (so Christoph Gusy) und Behörden sich im Kampf um „Deutungshoheit“ lediglich einer „Kasuistik“ bedienen, die primär einzelne Erfolgsfälle zur Rechtfertigung der Wirksamkeit ganzer Maßnahmenpakete heranzöge (so Peter Schaar, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz).

Die Regierungskommission, die im August 2013 ihren Evaluationsbericht zu den deutschen Sicherheitsgesetzen vorgelegt hat, hatte sich von Anfang an mit unterschiedlichen politischen Vorgaben konfrontiert gesehen. Die von Justiz- und Innenministerium entsandten Mitglieder spiegelten die interministeriellen Konfliktlinien wider und konnten sich erwartungsgemäß in zahlreichen Punkten nicht einigen. Ihre Schlussfolgerungen boten entsprechenden Spielraum

für divergierende Interpretationen und beschränkten sich weitgehend auf rechtliche und rechtspolitische Diskussionen. Die Aussagekraft zur Wirksamkeit der Maßnahmen: gering.

In der politischen Auseinandersetzung sind jedoch auch unabhängige Evaluationen durch Experten nicht vor Kritik gefeit. Nachdem im Januar 2011 eine vom Justizministerium in Auftrag gegebene Studie des Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Strafrecht erhebliche Vorbehalte bezüglich der Effektivität der Vorratsdatenspeicherung geäußert hatte, zogen Befürworter der Maßnahme die empirische Grundlage des Gutachtens in Zweifel und verwiesen unbeirrt auf die Bedeutung der Überwachung der Telekommunikation für Prävention und Strafverfolgung.

Handlungslogiken der Antiterror-Politik

Die vorherigen Ausführungen haben darauf verwiesen, dass sich über die tatsächliche Wirksamkeit von Antiterror-Maßnahmen in vielen Fällen keine evidenzbasierten Aussagen treffen lassen oder Wirksamkeitsnachweise nur von nachrangigem Interesse sind, Wirksamkeit im politischen Diskurs aber dennoch eine wichtige Rolle spielt und regelmäßig zur ‚rationalen‘ Rechtfertigung von Maßnahmeentscheidungen herangezogen wird.

Wenn aber kaum belastbares Wissen verfügbar ist oder der Rückgriff auf vorhandenes Wissen politischem Kalkül unterliegt, dann ist es wahrscheinlich, dass eine feststellbare Wirksamkeit *nicht* das entscheidende Kriterium für die entsprechenden Entscheidungen ist. Man muss deshalb einen Schritt weitergehen und nach solchen gesellschaftlich verortbaren Entstehungsbedingungen und Handlungslogiken fragen, die es erlauben, besser zu verstehen, warum bestimmte Maßnahmen als ‚wirksam‘ vermutet oder propagiert werden.

Es ist nun in der Regel aber kaum möglich im Detail zu erforschen, welche ‚wahren Motive‘ Akteure verfolgen und was sie im konkreten Einzelfall ‚wirklich wollen‘, darüber hinaus sind Entscheidungen in der Anti-Terror-Politik, wie in anderen Politikbereichen auch, durch zahlreiche Kontingenzen und Einflussfaktoren geprägt, die sich nur bedingt systematisieren und generalisieren lassen. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass die Auswahlentscheidungen einer einzigen, kohärenten ‚Logik‘ folgen.

Zunächst lässt sich – einer instrumentellen Logik folgend – feststellen, dass es sich auch bei Maßnahmeentscheidungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung vielfach um profane ‚*politics as usual*‘ handelt. Auch in der Antiterror-Politik besteht das Ziel politischer Entscheidungsträger dieser Logik zufolge darin, ihren Wahlerfolg oder politische Position zu sichern. Wirksamkeitsargumente wären in diesem Kontext lediglich ein Vermarktungsinstrument für solche Maßnahmen, mittels derer zweckrational agierende Akteure die ‚Gunst der Stunde‘ zur Platzierung für sie vorteilhafter Optionen zu nutzen versuchen.

Macht man sich diese Perspektive zu eigen, dann wäre das, was unter ‚Terrorismusbekämpfung‘ firmiert, gar nicht so sehr an einer wirkungsvollen Bekämpfung des Phänomens Terrorismus, sondern primär an den politischen/institutionellen Interessen der beteiligten Akteure orientiert. Verweise auf die Wirksamkeit der favorisierten Maßnahmen bleiben aus Gründen der Legitimation aber relevant.

Aus einer weniger ‚zynischen‘, dennoch instrumentellen Perspektive ließe sich einwenden, dass politische und institutionelle Akteure zwar prinzipiell an einer tatsächlichen Problemlösung interessiert sind, aufgrund des fehlenden Wissens darüber, wie sie gegenüber dem Risiko Terrorismus zu erreichen ist, sich auf die Vermeidung von „Risiken zweiter Ordnung“ (Ulrich Schneckener), wie etwa drohenden Vertrauensverlust, beschränken und versuchen, diese Risiken durch Symbolpolitik zu minimieren. Politiker und Behörden konzentrieren sich demnach auf solche Maßnahmen, die es ihnen erlauben, Entschlossenheit zu demonstrieren und das fehlende Wissen über wirksame Strategien zu kaschieren. Zudem ließe sich im Falle eines Anschlages darauf verweisen, dass zuvor ‚alles Menschenmögliche‘ versucht wurde oder man dies wenigstens gefordert hat.

Die Handlungen solcher instrumentell agierenden Akteure finden aber keineswegs in einem sozialen und kulturellen Vakuum statt. Es gilt daher auch die intersubjektive Konstruiertheit der Akteursmotive innerhalb bestimmter gesellschaftlicher Kontexte zu erfassen. Ansätze, die konstruktivistischen Traditionen folgen, heben daher hervor, dass jeweils spezifische Sets von Normen, Werten und Ideen die Wahrnehmungen und Motive politischer Akteure in unterschiedlichen Gesellschaften bestimmen. Die Tatsache etwa, dass die deutschen Behörden nach dem 11. September 2001 einen formalisierten, legalistischen und multilateralen Ansatz

als angemessen und wirksam gegen den islamistisch motivierten Terrorismus erachteten, gründen die Vertreterinnen und Vertreter dieses Ansatzes etwa auf spezifische historische Prägungen nach den Erfahrungen aus der Nazizeit.

Jenseits solcher allgemeineren Faktoren, die rationalistischen oder konstruktivistischen Logiken folgend ins Feld geführt werden, lässt sich aber noch eine grundlegendere Transformation der Sicherheitspolitik, die den Rahmen für die Auswahl von Maßnahmen vorgibt, beobachten. Diese Transformation ist von besonderer Bedeutung, da sie in Zusammenhang mit der weiter oben beschriebenen Problematik steht, nämlich, dass nur sehr wenig belastbares Wissen über das diffuse Risiko Terrorismus vorhanden ist, während sich politische Akteure gleichzeitig einem erheblichen Entscheidungs- und Legitimationsdruck gegenübersehen. Wenn keine oder nur wenige Orientierungspunkte zur Verfügung stehen und gleichzeitig die Befürchtung ‚katastrophenähnlicher‘ Anschlagfolgen im Raum steht, dann rückt die einzelfallorientierte, erfahrungsgestützte Maßnahmeentscheidung in den Hintergrund zu Gunsten neuer Formen des Risikomanagements, die aufbauend auf einer umfassenden Präventivlogik bestrebt sind, Anschläge möglichst weit im Vorfeld ihrer Vorbereitung zu verhindern. Dadurch gelangt jedoch eine nahezu unendliche Bandbreite mehr oder weniger möglicher und denkbarer Anschlagsszenarien – „abstrakte Gefährdungslagen“ – ins Blickfeld sicherheitspolitischer Bestrebungen.

Der Unbestimmtheit wird nun generell weniger durch spezifische Einzelmaßnahmen begegnet, als vielmehr durch eine „Logik des Vorgriffs“, die Folge einer „spezifischen Ratio der Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen und staatlicher Intervention ist“ (Susanne Kramann). Diese Idee der „precaution“ setzt vor allem auf die Sammlung von Informationen. Die Einrichtung einer Vielzahl von Datenbanken oder die anlasslose Ausspähung von Kommunikationsvorgängen sind sichtbarer Ausdruck dieser Denkweise. Gerade weil konkretes Wissen fehlt, ist das Sammeln nahezu jeder Information Ausdruck der Hoffnung, dass sich durch Speicherung und Auswertung von Kommunikationsdaten in irgendeiner Weise doch Hinweise auf verdächtiges Verhalten finden lassen. Vorgänge sollen rekonstruiert sowie durch Datenfusion Muster erkannt und Prognosen möglich werden. Die Verfügbarkeit von Daten ist aus dieser Sicht praktisch immer von Nutzen, selbst wenn der genaue Verwendungszweck zum Zeitpunkt ihrer Erhebung noch gar nicht absehbar ist.

Unter diesen Bedingungen, so könnte man es zuspitzen, wird „kausal-logische Ermittlungsarbeit“ durch „computergestützte Wahrsagerei“ ersetzt. Beobachter haben diesen Problemzugriff als „naive[n] Datenpositivismus“ charakterisiert, der davon ausgeht, dass durch mehr Informationen „mehr oder weniger automatisch Bedrohungen offenbar werden“ (Jutta Weber). Dies ist Teil einer weltweit zu beobachtenden „normativen Zeitenwende“, die „konventionelle Vorstellungen über Aktion und Reaktion“ in Frage stellt (Bernd Greiner), indem sie die stetige, anlasslose Suche nach neuen Informationen als logisch und vernünftig, Nicht-handeln jedoch als untragbares Risiko erscheinen lässt.

Sicherheitsbehörden wissen, dass sie soviel Informationen haben wollen wie möglich, vielleicht aber noch nicht ganz genau wofür. Diese Art von Sicherheitsvorsorge scheint etwas zu sein, das – frei nach Clausewitz – zum Äußersten drängt.

Und: sie trifft bisher kaum auf Widerstand. Staatliche Überwachung findet vielfach im Einvernehmen mit weiten Teilen der Bevölkerung statt. Der überschaubare öffentliche Widerstand gegen die Abhörmaßnahmen der NSA hat dies zuletzt deutlich belegt. Dieses Einvernehmen liegt nicht zuletzt darin begründet, dass sich die unmittelbar spürbaren Eingriffe in die Lebenswelt des ‚Normalbürgers‘ in Grenzen halten und es sich eben nicht um einen Fall offener Repression im Ausnahmezustand handelt.

Unsere Diskussion der verschiedenen ‚Logiken‘ der Terrorismusbekämpfung hat auch methodische und analytische Konsequenzen für die weitere Erforschung des Umgangs mit ‚Wirksamkeit‘. Für die Erfassung und Analyse von Wirksamkeitsvorstellungen folgt die Notwendigkeit einer breiten Perspektive und sollte so etwas wie eine umfassendere ‚Archäologie‘ der alltagsweltlichen Praktiken und der aus ihnen abgeleiteten Diskurse in einer Gesellschaft umfassen. Dies kann von den Routinen, Kalkülen und Basisheuristiken politischer Akteure und Sicherheitsbehörden bis hin zu öffentlichen Reaktionsmustern und medial vermittelten Einflüssen auf verbreitete Vorstellungen von Wirksamkeit reichen.

Schluss

Wirksamkeitsbekundungen sind etwas „Konstruiertes“ und keineswegs unpolitisch und alternativlos. Es bleibt auch zu bedenken, dass Wirksamkeitsanalysen – selbst dann, wenn sie sich auf Expertenwissen und bessere Daten und Methoden stützen – keinen Königsweg aus dem Dickicht der Ungewissheit und der politischen Auseinandersetzung weisen.

Für Wissenschaftler/innen gilt es, bei Wirksamkeitsanalysen ihre Prämissen klar darzulegen sowie die Grenzen und Uneindeutigkeiten des eigenen Wissens kenntlich zu machen, zu reflektieren und auszuhalten. Für die Politik gilt vor allem die – zugegebenermaßen anspruchsvolle – Maxime der Selbstbeschränkung. In Anbetracht des nur sehr lückenhaften Wissens über die Wirksamkeit von Maßnahmen bei der Antiterror-Politik sollte sie sich auf die geringinvasiven konzentrieren, unvermeidbare Restrisiken akzeptieren und das auch entsprechend kommunizieren. Wenn Wissenschaft und Politik die Wissensbasis für die Feststellung der Wirksamkeit von Maßnahmen fehlen, dann kann der notwendige Grundkonsens nur durch eine offene Diskussion darüber, welchen terroristischen Risiken wir mit welchen Maßnahmen und zu welchen Kosten begegnen wollen, hergestellt werden. Eine Problematisierung des Wissensbestandes zur Wirksamkeit bildet hierzu einen Ausgangspunkt.