

## Ökonomie der Sicherheit

von Tilman Brück und Hella Engerer

Die Ökonomie der Sicherheit ist ein noch junger Forschungszweig, der mit ökonomischen Konzepten und Methoden die Ursachen, Funktionsweisen und Folgen von Terrorismus untersucht sowie den wirtschafts- und sicherheitspolitischen Handlungsbedarf und ökonomische Wege zur Bekämpfung des Terrorismus aufzeigt. Seit dem 11. September 2001 hat sich das Spektrum des Forschungszweiges erheblich erweitert (siehe Brück 2007): Zunächst standen die Folgen von Terrorismus für ganze Volkswirtschaften oder einzelnen Sektoren (zum Beispiel Flugverkehr, Versicherungen, Tourismus) im Vordergrund der Diskussionen. Auch die ökonomischen, politischen und ethnisch/religiösen Motive für die Entstehung von Terrorismus wurden und werden weiterhin analysiert. Eine zentrale Frage ist die nach der (wirtschaftlich) sinnvollen Bekämpfung von Terrorismus, das heißt nach dem optimalen Grad der Bekämpfung des Terrorismus. In diesem Zusammenhang werden die Möglichkeiten zur Kontrolle der Finanzierungsströme terroristischer Aktivitäten untersucht. In letzter Zeit werden die Terrorismusbekämpfung und die damit verbundenen Kosten stärker in den Rahmen einer mehrdimensionalen Sicherheitspolitik diskutiert. Eine besonders junge Forschungsrichtung untersucht die Medienwirksamkeit von Terroranschlägen und die (damit verbundene) subjektive Wahrnehmung von Terrorismus in der Bevölkerung (siehe Brück und Müller 2010). Auch hierbei wird über das singuläre Ereignis terroristischer Aktivität hinaus das Sicherheitsempfinden und die allgemeine Sicherheitslage thematisiert und überlegt, welcher Handlungsbedarf abgeleitet werden kann und welche wirtschaftlich sinnvollen Strategien eingeleitet werden sollten – beziehungsweise, ob bestehende Anti-Terror-Maßnahmen überhaupt effektiv sind.

Diese mehrdimensionale Einbettung in allgemeine sicherheitspolitische und spezielle wirtschaftspolitische Strategien und darüber hinaus der Einbezug ethischer Fragen zeigt sich auch bei vielen der in diesem Vierteljahrsheft „Ökonomie der Sicherheit“ vorgestellten Beiträge. Zunehmend wird es auch in der Sicherheitspolitik wichtig, kohärente Politikansätze zu verfolgen, die Einsichten aus verschiedenen Disziplinen zusammenfügen. Der Krieg in Afghanistan, die Sorge um die Integration muslimischer Minderheiten in Europa und die zunehmende Piraterie in den Weltmeeren können nicht isoliert oder nur aus militärischer, sozialer oder maritimer Sicht betrachtet werden. Militärische, ökonomische und politische Ansätze müssen nicht nur in Deutschland und Europa, sondern weltweit zusammengeführt werden, um das globale öffentliche Gut Sicherheit überhaupt erfolgreich anbieten zu können. Zwar ist die Integration ökonomischer Perspektiven in sicherheits- und militärische Strategien noch neu und ungewohnt – aber Gleiches gilt für die Integration sicherheitspolitischer Diskussionen in die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik (Addison und Brück 2008).

Neben der Frage nach dem optimalen Niveau der Sicherheitspolitik spielt die Frage nach den besten Instrumenten eine wichtige Rolle in der Ökonomie der Sicherheitspolitik. Tra-

ditionell befördert hier die Politik das Bild der Ausrottung oder der Eindämmung – also der Beseitigung der Ursache aus Sicht der potentiellen Opfer. In Anbetracht der Tatsache, dass Terrorismus jedoch weniger auf die direkten Opfer abzielt, sondern Ängste in der breiten Bevölkerung schüren möchte, droht hier ein Paradox. Eine immer intensivere Terrorbekämpfung mag zwar in Bezug auf die Verfolgung der Täter zunehmend erfolgreicher werden (auch wenn es hier deutlich abnehmende Grenznutzen und rasch steigende Grenzkosten gibt), sie schürt jedoch auch zunehmend Ängste in der Bevölkerung – wie von den Terroristen ursprünglich beabsichtigt. Eine Denkschule sieht dieses gegenseitige Hochschaukeln der Akteure als eine zynische Nutzenmaximierung beider Seiten: Terroristen und (Sicherheits-)Politiker profitieren so von der zunehmenden Prominenz ihres Themas. Eine andere Schule versucht dieses Paradox aufzulösen, indem sie, vereinfacht gesprochen, weniger auf die Reduktion der Bedrohung selbst, sondern auf die Wahrnehmung der Bedrohung abzielt. Je weniger bedrohlich Terrorismus ist, desto weniger effektiv ist es als politische Strategie und, langfristig, desto weniger Terrorismus wird es geben. So sollte zunehmend ein (weiteres) Ziel der Sicherheitspolitik sein, über das wirkliche Bedrohungspotential von Terrorismus aufzuklären und unnötige Ängste vor Terrorismus abzubauen. Viele Beiträge dieses Heftes tragen hierzu etwas bei – und sei es, dass die „Ökonomisierung“ der Analyse von Terrorismus helfen kann, die Debatte zu versachlichen.

Allerdings erfordert eine empirische Analyse von Terrorismus und Sicherheitspolitik auch unterschiedlichste und genaue Daten. So thematisieren viele der Beiträge die dünne Decke an bestehenden Daten zu Terrorismus, Sicherheitspolitik und zur Evaluierung von Anti-Terror-Maßnahmen. Was in der Arbeits- und Sozialpolitik in Anbetracht der großen Budgets für diese Maßnahmen international mittlerweile Standard ist, nämlich die empirische Überprüfung politischer Maßnahmen, spielt in der Sicherheitspolitik trotz der ebenfalls weit reichenden Entscheidungen und großen Budgets weiterhin keine Rolle. Obwohl sich die Ökonomie der Sicherheit in jüngster Vergangenheit in interessante Richtungen weiterentwickelt hat, wie dieser Band eindrucksvoll widerspiegelt, so leidet die empirische Sicherheitsforschung weiterhin an der extrem kargen Datenlage. Gerade Ökonomen könnten hierzu einen wichtigen Beitrag leisten – der jedoch mit dem klaren politischen Willen zu mehr Daten und Transparenz sowie einer sauberen Finanzierung und Institutionalisierung der zu erhebenden Daten verbunden sein sollte – möglichst in einem weiteren europäischen Kontext, etwa in einem europäischen Institut für ökonomische Sicherheitsforschung (siehe Brück, Karaisl und Schneider 2008).

Den Auftakt macht *Ekkart Zimmermann* mit seinem Plädoyer für eine Differentialdiagnose. Der Autor beginnt mit einem detaillierten Überblick zur Definition und den Typologien von Terrorismus. Die Unterscheidung der verschiedenen Gruppen mit terroristischem Hintergrund erlaubt ihm, Unterschiede in den Zielsetzungen und Strategien darzustellen und fünf Kernvariablen unterschiedlicher Herausforderung und Chancen terroristischer Gruppen herauszuarbeiten. Zimmermann stellt auch die theoretischen Erklärungsansätze für die Entwicklung von Terrorismus vor, die von anderen Autoren des Heftes vertieft werden. Insgesamt plädiert Zimmermann für eine differenzierte Betrachtung und Bekämpfung der terroristischen Gruppen.

Nach *Tim Krieger* und *Daniel Meierrieks* ist der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Terrorismus widersprüchlich. Zwar gibt es theoretische Argumente dafür, dass Armut und Ungleichheit zur Entstehung von Terrorismus beitragen. Auch lassen sich in empirischen Studien Armut und Ungleichheit als Faktoren für die Entstehung von Terrorismus

identifizieren. Die wirtschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften ist dabei verbunden mit rückläufigen terroristischen Aktivitäten. Allerdings, so betonen Krieger und Meiericks, beruht der in den empirischen Studien beobachtete enge kausale Zusammenhang von Armut beziehungsweise Ungleichheit und Terrorismus auf den verwendeten Schätzmodellen. Werden Faktoren wie politische Verhältnisse oder politische Instabilität berücksichtigt, so ist der Zusammenhang von Ökonomie und Terrorismus weitaus weniger ausgeprägt. Dies gilt auch, wenn der Entwicklungsstand des Sozialsystems, die Stärke des Staates sowie ethnische und religiöse Konflikte als Einflussfaktoren betrachtet werden. Damit tragen nichtökonomische Faktoren offenbar erheblich zur Entstehung von Terrorismus bei. Die Autoren mahnen daher zur Vorsicht bei der Anwendung empirischer Modelle und fordern eine stärkere Berücksichtigung länderspezifischer Faktoren.

*Volker Nitsch* widmet sich in seinem Beitrag dem Zusammenhang von Terrorismus und internationalem Handel. Nach wie vor bestehen Datenprobleme bei der Messung der (direkten) Folgen von Terrorismus auf den Handel. Neben direkten Folgen können terroristische Anschläge auch allgemeine Verunsicherung auslösen und damit die Handelsaktivitäten vermindern. Schließlich führen Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus zu erhöhten Transaktionskosten, was sich ebenfalls negativ auf den Handel auswirken kann. Nitsch stellt die verschiedenen Modelle (vor allem den Gravitationsansatz) zur Untersuchung der Wirkung von Terrorismus auf den internationalen Handel vor und zeigt deren ökonometrische Probleme und bisherige Grenzen auf. Grundsätzlich, so Nitsch, gilt, dass Terrorismus den grenzüberschreitenden Warenverkehr zwar spürbar schwächt, dass aber das Ausmaß der negativen Folgen je nach Untersuchungsmethode variiert. Daher sollte die Quantifizierung wie auch die genauere Untersuchung der Wirkungskanäle künftig weiter untersucht werden.

*Andreas Freytag* stellt die auch durch die Finanzkrise neu entfachte Diskussion zu „Globalisierung und Sicherheit“ vor. Die in der Diskussion vorgetragene Argumente bewegen sich dabei zwischen zwei Extremen: Während für die einen freier Handel und offene Märkte eine Chance (auf wirtschaftliche Entwicklung) darstellen, betonen andere Autoren, dass die Globalisierung die Ausbreitung von Terrorismus erleichtert. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht sprechen für die Globalisierung die Allokationsvorteile bei zunehmender Integration sowie Innovation und technischer Fortschritt; hierzu ist aber die Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen notwendig. Die Globalisierung hat aber auch Verlierer, die ihre eigene Kosten-Nutzen-Rechnung aufmachen. Im Modell Wintrobes veranlasst das mikroökonomische Kalkül das Individuum, sich terroristischen Gruppen anzuschließen und die Solidarität der Gruppe gegen eigene Autonomie einzutauschen. Hinterlässt die Globalisierung wirtschaftliche Ungleichheit und unterschiedliche Wohlstandsniveaus in einer Gesellschaft, kann dies also zur Bildung terroristischer Gruppen beitragen. Umgekehrt – auch Freytag wirft diese Frage auf und stellt Studien zu Entwicklung, Handel und Terrorismus vor – könnte wirtschaftliche Entwicklung zu einer Verringerung der Gewaltbereitschaft führen. Freytag spricht sich dafür aus, die Analyse der Globalisierung zu vertiefen und dabei die Sorgen der Globalisierungsgegner ernst zu nehmen.

Nicht die Bestrafung, sondern positive Anreize wie Belohnungen sollten das Mittel der Sicherheitspolitik sein – das ist die zentrale These von *Bruno S. Frey* und *Susanne Necker-mann*. Die beiden Autoren zeigen zunächst die (theoretischen) Grenzen von Bestrafung als Mittel der Bekämpfung krimineller Aktivitäten auf. Bestrafung, so die Autoren, verfehlt häufig die erwartete Wirkung. Es kann vielmehr sein, dass Bestrafung zu Kriminalität er-

zieht und sogar schädlich sein kann. Alternativen zur Bestrafung bestehen darin, positive Anreize für den Verzicht auf Kriminalität zu setzen und legales Handeln zu belohnen. Die Autoren übertragen diesen Ansatz auf Terrorismus. Für die Mitglieder einer terroristischen Gruppe sollten Anreize für den Ausstieg geschaffen werden – ein Vorschlag, der bereits bei Freytag anklang. Eine weitere Möglichkeit ist, die Opportunitätskosten terroristischer Aktivitäten zu erhöhen, indem die Einkommen legaler Tätigkeiten gesteigert werden. Die Reintegration von Terroristen in die Gesellschaft ist ein weiterer Ansatzpunkt. Frey und Neckermann sind sich der Grenzen ihrer Vorschläge durchaus bewusst, zum Beispiel können die Opportunitätskosten nicht immer ausreichend erhöht werden. Falls dies aber gelingt, dann kann die Solidarität innerhalb terroristischer Gruppen gebrochen werden. Allerdings ist der Ansatz von Belohnungen unter anderem aufgrund von Informationsasymmetrien politisch schwer durchsetzbar.

Was wissen wir über die Finanzströme organisierter Kriminalität? Das ist die Frage, unter der *Friedrich Schneider* Methoden zur Schätzung des illegalen Finanzvolumens vorstellt und ökonomische Auswirkungen und Schäden von Terrorismus benennt. Der Autor gibt zunächst einen Überblick über internationale Schätzungen zum Finanzvolumen organisierter Kriminalität und diskutiert die angewandten Methoden. Er wendet dann seine indirekte Methode der Messung an zur Ermittlung des Volumens der Geldwäsche in Deutschland und Österreich sowie darüber hinaus zur Schätzung der Finanzströme (islamischer) Terrororganisationen. Schneider benennt ferner die ökonomischen Auswirkungen und Schäden von Terrorismus und stellt abschließend politische Maßnahmen zur Bekämpfung vor, die eher auf die langfristige Prävention als auf kurzfristige Abschreckung setzen.

Finanzmittel als Instrument der Terrorismusbekämpfung – so zeigt *Michael Brzoska* in seinem Beitrag – sind zwar effektiv, aber mit hohen indirekten Kosten verbunden. Der Autor zeigt hierzu zunächst die in den letzten Jahren veränderte Finanzierung von Terrorismus auf und stellt die direkten Kosten terroristischer Taten und deren Finanzierungsquellen vor. Finanzsanktionen sind als Mittel der Eindämmung terroristischer Aktivitäten zunächst in den USA (hier bereits in den 70er Jahren) und dann von den Vereinten Nationen angewandt worden. Inzwischen bestehen verschiedene Institutionen, die Regeln zur Meldung und Überwachung illegaler Finanztransaktionen (auch Geldwäsche) aufstellen und umsetzen. Die Wirkung von Finanzsanktionen wird von Brzoska anhand von vier Kriterien gemessen (Umsetzung vereinbarter Maßnahmen, Verhaltensänderungen, Abschreckung sowie Kosten und Effizienz). Die Umsetzung der Maßnahmen ist nur langsam vorangekommen, Verhaltensänderungen sind eher punktuell eingetreten und eine Abschreckung hat nicht stattgefunden. Für Kosten und Effizienz kommt Brzoska zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen durchaus wirksam waren, die indirekten Kosten über nicht beabsichtigte Nebenwirkungen aber sehr hoch sind. Die Effektivität kann durch Einbezug weiterer Länder und das Schließen von Schlupflöchern gesteigert werden.

*Dietmar Borst* und *Ute Werner* untersuchen die Gefährdung der Bevölkerung durch terroristische Anschläge. Hierzu stellen sie zunächst ihr Risikokonzept, eine geeignete Definition von Terrorismus und die Komponenten terroristischen Risikos vor. Sie entwickeln ein Schätzverfahren, das das regionale Ausmaß und die spezifische Verwundbarkeit der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt. Eingespeist werden unter anderem raumbezogene Daten des Geographischen Informationssystems (GIS). Ereignisbezogene Daten sind nur unzureichend verfügbar, sodass die Modellierung des Terrorismusrisikos nur ansatzweise möglich ist. Borst und Werner zeigen anhand von Beispielen (unter an-

derem Botschaften in Berlin), wie auf der Grundlage der bislang verfügbaren Daten und Methoden eine Risikoschätzung von Bevölkerungsgruppen vorgenommen werden kann.

Ökonomische Überlegungen der Kameraüberwachung als Maßnahme gegen terroristische Aktivitäten stellen *Alois Stutzer* und *Michael Zehnder* in ihrem Beitrag an. Die Autoren stellen die Abschreckungshypothese vor. Diese basiert auf dem Nutzen-Kosten-Kalkül potentieller Täter: Kameraüberwachung erhöht die Kosten von Kriminellen (schnellere Entdeckung, bessere Identifizierbarkeit). Gespeicherte Bilder erleichtern zudem die Ermittlungstätigkeit. Allerdings können empirische Studien bislang die Abschreckungshypothese nicht eindeutig belegen. Die Studien konzentrieren sich auf Großbritannien und erfassen alle kriminellen Aktivitäten, nicht nur den Terrorismus. Der Erfolg der Kameraüberwachung ist auch stark davon abhängig, welche Gesetzesverstöße betrachtet werden (zum Beispiel ist Kameraüberwachung als Mittel der Abschreckung effektiver bei geplanten Verstößen wie Eigentumsdelikte als bei spontaner Gewaltanwendung). Terroristen haben zudem die Möglichkeit auf andere, nicht kameraüberwachte Angriffsziele auszuweichen. Stutzer und Zehnder weisen auch auf weitere Probleme, wie der Teufelskreis von Medien und Kameraüberwachung und der erhöhten Aufmerksamkeit für die Terroristen. Die Autoren sprechen sich dafür aus, alternative – und erwiesenermaßen effektivere – Mittel zur Terrorismusbekämpfung zu prüfen; Abschreckung als Mittel gegen den Terrorismus ist eher wirkungslos.

Die ökonomische Analyse der Sicherheit im Sinne eines multidimensionalen Ansatzes wird abgerundet und in den zeitgenössischen Diskurs zu Sicherheit eingebettet durch Betrachtungen von *Regina Ammicht Quinn* und *Benjamin Rampp*. Die Autoren verdeutlichen mit dem „Little-Albert“-Experiment, dass eine „Kultur der Angst“ in Personen oder der Gesellschaft verankert werden kann. Es geht jedoch nicht nur um ein Abwenden von Bedrohung und Angst, sondern vielmehr um Herstellung von Sicherheit und damit um proaktive Maßnahmen. In diesem Zusammenhang diskutieren die Autoren verschiedene Sicherheitstechniken, darunter das Ganzkörper-Screening, das ganz aktuell in der politischen Diskussion eine Rolle spielt, und den Lügendetektor. Beide Techniken ermitteln nicht nur, „was man hat“, sondern auch „wie man ist“ und überschreiten damit die eigentliche Zielstellung. Die Abwägung bei der Anwendung von Sicherheitstechniken sollte die Aspekte von Privatheit, die Anwendungskontexte, die psychologischen Kosten und Proliferationsstrategien berücksichtigen. Die Autoren betonen abschließend, dass in einem Diskurs zur Sicherheit die gesellschaftlichen Werte immer wieder erneut zu überprüfen sind und die Sicherheitsfragen in den Werte- und Rechtsdiskurs einer Gesellschaft eingebunden werden müssen.

Zusammenfassend muss eine Gesellschaft sich im Rahmen eines freien politischen Diskurses ihr eigenes Bild von der Bedrohung durch Terrorismus und die optimale Reaktion hierauf machen. Eine besondere Herausforderung im Bereich des Terrorismus ist das zunehmend globale Auftreten der Terroristen, das ein international abgestimmtes Vorgehen erforderlich macht. Sicherheit kann zunehmend nur global produziert werden – sodass sich die nationalen Meinungsbildungsprozesse und politischen Entscheidungen immer auch in entsprechende globale Prozesse integrieren und rückkoppeln müssen. Die Globalisierung der Sicherheit und der Sicherheitspolitik wird so weiterhin ein spannendes Forschungsfeld auch für die Ökonomie bleiben.

## Literaturverzeichnis

- Addison, T. und T. Brück (Hrsg.) (2008): *Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction*. Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Brück, T. (Hrsg.) (2007): *The Economic Analysis of Terrorism*. Abingdon, Routledge.
- Brück, T., M. Karaisl und F. Schneider (2008): A Survey of the Economics of Security. Politikberatung Kompakt. No. 41. DIW Berlin.
- Brück, T. und C. Müller (2010): The Determinants of Concern about Terrorism. *Global Crime*, 11 (1).