Kersten Lahl, Johannes Varwick

SICHERHEITSPOLITIK VERSTEHEN

Handlungsfelder, Kontroversen und Lösungsansätze

WOCHEN SCHAU VERLAG

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Kersten Lahl, Johannes Varwick

Sicherheitspolitik verstehen

Handlungsfelder, Kontroversen und Lösungsansätze

WOCHEN SCHAU VERLAG

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag,
Dr. Kurt Debus GmbH
Frankfurt/M., 2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2021

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlaggestaltung: Ohl Design
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag
ISBN 978-3-7344-1204-2 (Buch)
E-Book ISBN 978-3-7344-1205-9 (PDF)
E-Book ISBN 978-3-7344-1206-6 (EPUB)
DOI https://doi.org/10.46499/1799

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Inhalt

Vorwort zur 2. Auflage 5

Vorwort zur 1. Auflage 9

1. Konzeptionelle Grundideen moderner Sicherheitsvorsorge . . . 13

1.1 Sicherheit – Was ist (nicht) leistbar und wünschenswert? 13
1.2 Sicherheitspolitik heute – umfassend und vernetzt 19
1.3 Die Suche nach der strategisch richtigen Balance 27
1.4 Was kann Theorie leisten? 34

2. Der sicherheitspolitische Kontext heute 43

2.1 Verändertes Kriegs- und Konfliktbild 43
2.2 Globale Machtverteilung in einer Welt ungewisser Polaritäten 52
2.3 Anspruch und Ohnmacht des Völkerrechts 56
2.4 Unschärfe zwischen innerer und äußerer Sicherheit 60
2.5 Öffentliche Meinung und Sicherheitspolitik 65

3. Treiber der Unsicherheit 75

3.1 Fragile Staatlichkeit und internationale Ordnung 75
3.2 Auseinandersetzungen um Ressourcen 81
3.3 Grenzüberschreitender Terrorismus 85
3.4 Flucht und Migrationsbewegungen 91
3.5 Bevölkerungswachstum, Hunger und Armut 97
3.6 Klimawandel 102
3.7 Pandemien und Biosicherheit 108
3.8 Cyberraum und Cybersicherheit 114
3.9 Dilemmata von Rüstung und Abrüstung 119
3.10 Reiz und Gefahren der Nukleartechnologie 125
3.11 Künstliche Intelligenz und autonome Waffensysteme 130

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

4. Strategische Handlungsfelder 137

4.1 Diplomatie und Sanktionen 137
4.2 Die klassische Rolle militärischer Macht 141
4.3 Wege und Irrwege im internationalen Krisenmanagement 149
4.4 Rüstungsexportpolitik und Ertüchtigung 157
4.5 Entwicklungspolitik und Sicherheit 162
4.6 Prävention und Resilienz 169

5. Ausgewählte Akteure der Sicherheitspolitik 177

5.1 Vereinte Nationen – zentraler Akteur oder marginalisiert? 177
5.2 Europäische Union – vom Zwerg zum Mitspieler mit Gewicht? .. 181
5.3 Transatlantisches Bündnis – auf der Suche nach Sinn und Orientierung 186
5.4 USA – zwischen Nabelschau und globaler Verantwortung 191
5.5 Russland – Partner oder Gegner? 195
5.6 China – Konsequenzen des Aufstiegs 200

6. Der sicherheitspolitische Handlungsbedarf für Deutschland .. 207

7. Literaturverzeichnis 217

7.1 Grundlagendokumente und Berichte 217
7.2 Sekundärliteratur 218
7.3 Zeitschriften 219
7.4 Verzeichnis der zitierten Literatur 219

8. Abkürzungsverzeichnis 229

9. Sachregister 233

Die Autoren 239

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Vorwort zur 2. Auflage

Wir freuen uns, bereits zwei Jahre nach Erscheinen der ersten Auflage eine Neuauflage unseres Buches vorlegen zu können und damit dem Bedarf unserer Leserschaft zu entsprechen. Auch wenn sich die großen strategischen Linien in der internationalen Sicherheitspolitik zwischenzeitlich nicht fundamental verändert haben, führen die Corona-Pandemie, die Dynamik des waffentechnologischen Wandels und auch die absehbaren Auswirkungen der US-Wahl 2020 auf den geopolitischen Kontext zu einer neuen sicherheitspolitischen Lagebewertung, dies zumindest in Teilbereichen. Wir haben uns daher – neben einer durchgängigen Überarbeitung des Manuskripts und einer Aktualisierung von Zahlen und Daten – zu drei größeren Erweiterungen entschlossen: Erstens dem natürlich bereits in der ersten Auflage behandelten Thema Klimawandel mit seinen sicherheitspolitischen Implikationen und seiner gewachsenen öffentlichen Aufmerksamkeit nunmehr ein eigenes Kapitel zu widmen; zweitens die absehbaren sicherheitspolitischen Folgen der Corona-Pandemie herauszuarbeiten; und drittens unter dem Titel ‚Künstliche Intelligenz und autonome Waffensysteme' ein neues Kapitel hinzuzufügen, das eine höchst strittige öffentliche Auseinandersetzung widerspiegelt.

Das Ziel des Buches (siehe Vorwort zur ersten Auflage) ist unverändert, einen fachlich soliden und zugleich gut lesbaren Beitrag zum aufgeklärten sicherheitspolitischen Diskurs in unserer Gesellschaft zu leisten. Dabei kommt es uns nach wie vor darauf an, unterschiedliche Perspektiven und Denkansätze ausgewogen zu beleuchten. Denn: Erfolgreiche Sicherheitspolitik bedarf in der Demokratie einer möglichst breiten gesellschaftlichen Zustimmung, und diese setzt wiederum eine Kenntnis grundlegender Zusammenhänge und deren faire, offene Diskussion voraus.

Wie bereits in der ersten Auflage lassen sich unsere zentralen Aussagen in sieben Thesen zusammenfassen – und diese Thesen werden dann in den einzelnen Kapiteln des Buches ausführlich hergeleitet und begründet:

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

1. Sicherheitspolitik in einer Welt voller Komplexität und Dynamik bedarf eines umfassenden und vernetzten Ansatzes, der die relevanten Instrumente und Akteure eng und in lagegerecht ausgeglichener Balance verknüpft. Militärische Mittel sind und bleiben dabei unverzichtbar, reichen jedoch nicht hin und stehen nur noch in Ausnahmefällen im Vordergrund.
2. Prävention ist in aller Regel die effizienteste und wirkungsvollste Form der Sicherheitsvorsorge. Mit Blick auf die großen globalen Herausforderungen verlangt sie einen engen internationalen Schulterschluss und die dezidierte Bereitschaft, langfristig zu denken und zu handeln. In erster Linie stützt sie sich auf zivile Mittel und auf strategische Ziele hoher Nachhaltigkeit.
3. Sicherheitspolitisches Handeln besitzt stets mehrere Perspektiven, nicht nur die eigene. Es löst bei anderen Akteuren Prozesse aus, deren Richtung und Ergebnis vorab nur bedingt einzuschätzen sind. Die Gefahr des ‚Sicherheitsdilemmas', das aus dem Streben nach Sicherheitsvorsorge resultiert und letztlich die Unsicherheit zu erhöhen droht, muss systematisch mitbedacht werden.
4. Die internationale Aufmerksamkeit dafür, wie Deutschland sicherheitspolitisch agiert, wächst. Militärische Zurückhaltung bleibt dabei grundsätzlich ein richtiger Ansatz, der aber nicht dogmatisch verfolgt werden darf. Solidarität und Lastenteilung sind hohe Güter, an denen auch der Einsatz deutscher Streitkräfte im Dienste internationaler Sicherheit gemessen wird.
5. Die Verantwortung Deutschlands für die internationale Sicherheit zeigt sich primär in einer stabilisierenden Rolle in Europa. Dort kann Deutschland am effektivsten seinen Einfluss zur Wirkung bringen – vor allem zivil, aber auch militärisch. Das schließt aber ein aktives militärisches Mitwirken auch am außereuropäischen und globalen Krisenmanagement, sofern notwendig und leistbar, keineswegs aus.
6. Die Zukunft deutscher und europäischer Sicherheitsvorsorge liegt im multilateralen Verbund, vor allem im Rahmen von VN, Nato und EU. Keine der großen Herausforderungen lässt sich allein mit nationalen Mitteln auf Dauer bewältigen. Fragen nationaler Interessen und Strategien sind damit aber keinesfalls obsolet. Vielmehr bilden

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

sie die Voraussetzung für jedes sinnvolle, verantwortliche Mitwirken im übergreifenden Rahmen.

7. Sicherheitspolitik kennt keine Erfolgsgarantien oder allumfassenden Patentrezepte. Sie zielt immer ins Ungewisse. In dieser Lage kommt es darauf an, die Rahmenbedingungen und Entscheidungsprozesse für gezieltes und rasches Handeln in Krisenlagen zu verbessern. Dies erfordert in der deutschen Sicherheitspolitik vor allem Fortschritte in der Dialogkultur, der vernetzten Kompetenz und der Strategiefähigkeit.

Wir danken Frau Sopio Koiava M.A., Herrn Stefan Klaus M.A. und Herrn Johannes Lieber für die wertvolle Unterstützung bei der Recherche.

Kesten Lahl/Johannes Varwick
Meckenheim/Berlin, im Januar 2021

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Vorwort zur 1. Auflage

Sicherheitspolitik hat wieder Konjunktur. In einer offenbar ‚in Unordnung' und ‚aus den Fugen' geratenen Welt sehen sich Deutschland und Europa einem breiten Spektrum diffuser Risiken mit hoher Krisenfrequenz gegenüber. Der Blick ringsum beunruhigt: Chaos und Gewalt vor der südlichen Haustür Europas, das geopolitische Erwachen Russlands, nukleare Aufrüstung in Asien, erodierende Stabilität im transatlantischen Miteinander und eine Sinnkrise in Europa selbst. Hinzu kommen übergreifende globale Phänomene wie unkontrollierte Migrationsbewegungen, Staatszerfall, internationaler Terrorismus oder noch nicht abzusehende Konsequenzen des technologischen Wandels bis hin zu Risiken im Cyber-Raum. Insgesamt lässt sich nüchtern konstatieren: Krisen kennzeichnen heute den Normalfall im internationalen Alltag – und Europa bleibt davon keineswegs unberührt.

Angesichts dieses Befundes mit seiner so komplexen wie dynamischen Entwicklung wirken Politik und Öffentlichkeit überfordert. Unmittelbare Schadensbegrenzung steht meist im Vordergrund. Umgekehrt mangelt es an durchdachten, nachhaltigen und zukunftsweisenden Strategien. Kurz: Die Kontrolle über die Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage scheint weitgehend verloren und eine aktive Gestaltung der Zukunft zunehmend schwierig zu sein. Und mit dieser unerfreulichen Wahrnehmung droht auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fähigkeit der Politik, die Krisen zu beherrschen, verloren zu gehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die öffentliche Diskussion über sicherheitspolitische Themen sich vorwiegend im Gegensatz zwischen ‚verunsichernder Angstmache' und ‚verharmlosender Beschwichtigung' bewegt und darüber hinaus populistischen Strömungen das Feld überlassen wird.

Umso wichtiger ist ein breiter, aufgeklärter Diskurs über aktuelle sicherheitspolitische Fragen. Nur wenn Hintergründe, Zusammenhänge, Perspektiven und Risiken offen benannt und erörtert werden, lässt sich eine hinreichende Akzeptanz für oft unbequeme politische Entscheidungen erreichen. Dazu gehören ein klares Lagebild sowie eine ebenso treffende wie nüchterne Einschätzung der Problemfelder, Interessen, Instrumente und Strategien. Zugleich ist auch die Erkenntnis wichtig, dass Sicherheitspolitik immer ins Ungewisse zielt und obendrein eine Frage des jeweiligen Blickwinkels darstellt. Erst auf diesen Grundlagen kann der notwendige und streitbare Austausch der Argumente erfolgen, den wir als unerlässlich für demokratische Willensbildung erachten. In der deutschen

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

öffentlichen Debatte sind diese Voraussetzungen bisher nicht hinreichend gegeben – obwohl doch die Sorge um Sicherheit und Freiheit zu den Kernaufgaben staatlicher Verantwortung gehört und zudem unbestritten alle gleichermaßen angeht.

Das vorliegende Buch möchte hier eine Lücke schließen. Es soll insbesondere das Dilemma zwischen weitgehend undurchschaubaren und damit elitär anmutenden Entscheidungsprozessen einerseits und einem gesellschaftlichen Verständnis notwendigen Handelns andererseits auflösen. Es will ohne dogmatische Verengung, aber auch ohne Scheu vor unbequemen Argumenten die enorme Komplexität heutiger Sicherheitspolitik für die Leserinnen und Leser reduzieren, strategische Zusammenhänge sichtbar machen und auf diesem Wege die Dialogfähigkeit in der öffentlichen Meinungsbildung stärken. Es richtet sich damit an eine breite interessierte Leserschaft, ganz besonders aber an Multiplikatoren in Lehre und Öffentlichkeit.

Zunächst werden die generellen Anforderungen an eine moderne, präventiv angelegte Sicherheitspolitik beschrieben: umfassend und vernetzt gestaltet sowie strategisch und in sinnvoller Balance ausgerichtet (‚Konzeptionelle Grundideen moderner Sicherheitsvorsorge') sowie Grundfragen der sicherheitspolitischen Lage analysiert (‚Der sicherheitspolitische Kontext heute'). Daran schließt sich eine übergreifende Analyse der wesentlichen Risiken an, wobei auch Interdependenzen und Kombinationen betrachtet werden (‚Treiber der Unsicherheit'). Darauf aufbauend folgen die Betrachtung ausgewählter sicherheitspolitischer Themen wie Diplomatie und Sanktionen, militärische Macht, Krisenmanagement, Rüstungsexporte und Ertüchtigung, Entwicklungspolitik und Prävention (‚Strategische Handlungsfelder') sowie ein Blick auf zentrale ‚Spieler' der Sicherheitspolitik, internationale Organisationen und wichtige Staaten (‚Ausgewählte Akteure der Sicherheitspolitik'). In einem Fazit wird schließlich der Handlungsbedarf für Deutschland ausgelotet. Mit Ausnahme des Schlussteils schließt jedes der 31 Kapitel mit drei weiterführenden Diskussionsfragen, die zur gezielten Vertiefung anregen. Das kommentierte Literaturverzeichnis enthält eine kurze Einschätzung der Literatur- und Quellenlage sowie eine Empfehlung von 20 ausgewählten weiterführenden Titeln. Es soll denjenigen helfen, die vertieft in die Materie einsteigen möchten.

Bei diversen Vorträgen und Veranstaltungen zu sicherheitspolitischen Fragen vor ganz unterschiedlichem Publikum ist uns immer wieder ein allgemeiner Aspekt aufgefallen: Der Bedarf an Orientierungswissen ist enorm und der klare Blick auf Zusammenhänge ebenso wie auf langfristige Entwicklungen unerlässlich, um sich nicht in den Details des sicherheitspolitischen Alltags zu verlieren.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Die enorme Komplexität der Materie wiederum erschwert ein ganzheitliches Verständnis. Wir verfolgen daher einen mitunter schwierigen Spagat zwischen wissenschaftlicher Tiefe einerseits und praxisorientierter Verdichtung mit generalistischem Blick andererseits – was auch Mut zur (wohlüberlegten) Lücke erfordert. Das Buch basiert auf jahrzehntelanger Befassung mit sicherheitspolitischen Fragen aus unterschiedlichen Blickwinkeln und Erfahrungshorizonten: einerseits aus militärischer und militärpolitischer (Kersten Lahl) sowie andererseits aus wissenschaftlicher und politikberatender (Johannes Varwick) Perspektive – die hier in einem bewusst gemeinsamen Ansatz vereint sind. Unser Ziel ist ein verständlich geschriebener und komprimiert aufbereiteter Überblick, der zu einer offenen und zugleich seriösen Auseinandersetzung mit wichtigen sicherheitspolitischen Themen und deren weiterer Vertiefung anregt.

Wir danken Saskia Eggeling M.A., Vera Eirich, Dipl.-Pol. Relja Richert, Pavel Richter, Dr. Christian Stock und Dr. Jana Windwehr für wertvolle Kommentare und Unterstützung bei der Entstehung des Buchs.

Kersten Lahl/Johannes Varwick,
Meckenheim/Berlin, im Juli 2018

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

1. Konzeptionelle Grundideen moderner Sicherheitsvorsorge

1.1 Sicherheit – Was ist (nicht) leistbar und wünschenswert?

Das Streben nach Sicherheit zählt zu den elementaren menschlichen Antrieben. Es prägt das soziale und auch zwischenstaatliche Miteinander und spielt damit eine zentrale Rolle auch in der internationalen Politik. Sicherheitspolitik umfasst in diesem Sinne die Gesamtheit der politischen Ziele, Strategien und Instrumente, die Unsicherheit abbauen bzw. Sicherheit schaffen sollen. Alle – gleich ob Individuen oder Staaten – wünschen sich freie Gestaltungschancen, aber jeder möchte sie zugleich in Sicherheit ausleben. Und doch handelt es sich um einen Begriff, der bei genauerer Betrachtung merkwürdig diffus ist. Denn was im konkreten Fall ‚Sicherheit' bedeutet, wie sie realisiert werden kann und ob sie immer auf einen auch wünschenswerten Zustand ohne unliebsame Nebenwirkungen zielt, das bleibt oft im Unklaren.

Um das Wesen der Sicherheit aus der Perspektive des ‚politischen Westens' (Winkler 2015) zu verstehen, bedarf es der parallelen Betrachtung zumindest zweier anderer Begriffe: den der ‚Freiheit' und den der ‚Unsicherheit'. Freiheit und Sicherheit werden keineswegs grundlos als zwei Seiten der gleichen Medaille beschrieben. Ohne Sicherheit gibt es keine Freiheit – und umgekehrt macht Sicherheit ohne Freiheit wenig Sinn. Von daher stehen beide Ziele in einer unauflösbaren Abhängigkeit zueinander. Keines ist für sich allein denkbar und erstrebenswert, und keines lässt sich folgenlos auf das andere maximieren. Damit verbieten sich auch ideologisch motivierte Ansätze, die eine Alternative zwischen beiden dogmatisch konstruieren.

Thomas Hobbes (1651) hat im 17. Jhd. den Zusammenhang zwischen Freiheit und Sicherheit treffend analysiert und damit wichtige Weichenstellungen für moderne staatstheoretische Überlegungen angestoßen (s. auch Kap. 1.4). Nach seiner Argumentation lebe – verkürzt ausgedrückt – der Mensch im Naturzustand in einer Welt ohne Gesetz und ohne Staat. Die Folgen dieser eigentlich unbeschränkten Freiheit seien zwangsläufig Chaos und Gewalt – also ein Krieg aller gegen alle, der unter den anarchischen Bedingungen dem vitalen Selbsterhaltungsinteresse jedes einzelnen Individuums entspreche. Als Folge dieses zerstörerischen Zustandes bleibe den Menschen daher kaum anderes übrig, als einen gegenseitigen Vertrag zu schließen, der allgemeingültige Regeln für ein friedliches Miteinander vorschreibt und dem sich alle unterwerfen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Freilich bedürfe es nach Hobbes' Überzeugung zusätzlich einer starken und anerkannten Instanz, die kraftvoll für die tatsächliche Einhaltung der Regeln sorgt und abweichendes Verhalten sanktioniert – der Träger des Gewaltmonopols, der die nötige Sicherheit aller Vertragsteilnehmer garantiert. Diese Rolle übernimmt nach dieser Theorie der berühmte Leviathan, das Sinnbild für den mit höchster Autorität ausgestatteten Staat, der jeglichen Rechtsbruch fürchterlich zu bestrafen droht und damit präventiv die geforderte Gesetzestreue aller erzwingt. Dieser staatsphilosophische Ansatz von Hobbes entspricht – seiner Zeit geschuldet – der Idee eines totalitären Obrigkeits- und Überwachungsstaates, in dem der einzelne Bürger seine Sicherheit mit einem durchgreifenden Verlust freiheitlicher Werte erkauft. Letztere Konsequenz würde man zumindest in den westlichen Staaten unserer Zeit als unannehmbar bewerten. Dennoch lässt sich die Idee ansatzweise auch auf heutige internationale Politik beziehen, wenn man etwa an das ‚zwingende' Völkerrecht (s. Kap. 2.3), an Verteidigungsbündnisse mit gegenseitigen Verpflichtungen oder an die Theorie der Abschreckung denkt. Auch in Staaten mit sogenannten ‚gelenkten Demokratien' erinnert manches an das Modell von Hobbes. Und manchmal mag man sich mit Blick auf die Ohnmacht der VN (s. Kap. 5.1) tatsächlich einen internationalen Leviathan wünschen, der auf globaler Ebene für Frieden und Gewaltlosigkeit sorgt.

Begründung und Problematik des Hobbes'schen Leviathan verdeutlichen das erwähnte Spannungsverhältnis zwischen den Zielen Freiheit und Sicherheit sowie die Notwendigkeit schwieriger und oft auch schmerzhafter Kompromisse zu seiner Auflösung. In der realen Politik geht es daher stets um eine lagebezogen sinnvolle Balance, die eingehend auf manifeste wie latente Folgen abgeklopft wird und natürlich auch Ergebnis bestimmter Wertepräferenzen ist. Das zeigt sich zum Beispiel in der Debatte um die Vorratsspeicherung persönlicher Daten oder um verschärfte Grenzkontrollen im Kampf gegen Schlepper und organisierte Kriminalität. Freiheit zu opfern, um sie zu retten, das gilt grundsätzlich als untaugliche Strategie. Es gehört damit zu den besonders anspruchsvollen und auch heftig umstrittenen Aufgaben, sowohl eine freie Entfaltung des einzelnen Bürgers als auch zugleich staatliche Sicherheit zu erreichen und zu wahren. Ideallösungen gibt es dabei in aller Regel nicht.

Damit zur zweiten Dichotomie: Sicherheit und Unsicherheit. Was ist denn eigentlich ‚Sicherheit'? Lässt sich der entsprechende Zustand eindeutig definieren? Wissen wir, wann er erreicht ist und wann nicht? Kennen wir stets alle inneren und äußeren Einflussfaktoren oder Zusammenhänge? Bei genauer Betrachtung dieser Fragen wird klar: Das Streben nach Sicherheit ist in der Praxis nach oben offen, weshalb ein bestimmter Zustand der Unsicherheit stets eine

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

mehr oder weniger dominierende Rolle spielt. Es ist jedenfalls schwierig, ein Maximum an Sicherheit sinnvoll festzulegen – und wenn man es versucht, dann landet man womöglich bei einem Zustand, der eher einer erzwungenen ‚Friedhofsruhe' als einer modernen, lebenswerten Gesellschaft ähnelt. Absolute Sicherheit gibt es also nur in der Theorie – und selbst da nur auf Kosten anderer zentraler Werte.

In der internationalen Politik bleibt daher kaum anderes übrig, als mit einem bestimmten Maß an Unsicherheit und Ungewissheit zu leben und auf dieser schwankenden Grundlage die Zukunft zu gestalten. Man müsste daher wohl treffender von ‚Unsicherheitspolitik' sprechen. Sicherheitsvorsorge folgt jedenfalls nicht einem mathematischen Regelwerk. Das Streben nach Sicherheit bedeutet keineswegs, dass die gewählten Konzepte und Strategien das gewünschte Ziel auch erreichen. Es gibt a priori keine Garantien. Der tatsächliche Erfolg sicherheitspolitischer Maßnahmen lässt sich bestenfalls grob abschätzen. Das gilt mitunter selbst für eine ex-post-Betrachtung, da die einzelnen Einflüsse im komplexen System der Wirkfaktoren selbst dann kaum zu bestimmen sind, wenn wir das Ergebnis kennen. Ist zum Beispiel das glückliche Ende des Kalten Krieges vorwiegend auf diplomatische Entspannungsbemühungen oder auf glaubwürdige Abschreckung oder vielleicht sogar auf ganz andere Faktoren zurückzuführen? Das Feld unterschiedlicher historischer Interpretationen ist zu Recht weit.

Das staatliche Streben nach Sicherheit vor äußeren (wie auch inneren) Gefahren tendiert mit Blick auf das unterstellte Sicherheitsbedürfnis der Bürger oftmals dazu, sich im Zweifel auf die vermeintlich eher ‚sichere' Seite zu begeben, also erkannte Risiken so klein wie möglich zu halten und lieber zu viel als zu wenig vorzusorgen. Das rechtfertigt insbesondere die vergleichsweise enorm hohen Etats für Verteidigung. So bleibt die wenig bequeme Erkenntnis: Sicherheitsanstrengungen bedeuten einen finanziellen und materiellen Aufwand an Mitteln, die dann an anderer Stelle fehlen können. Daher besteht die große Herausforderung darin, einerseits alles für eine als angemessen erachtete Sicherheit zu tun, aber andererseits auch möglichst nicht mehr als genau das.

Die oft erbittert geführte Auseinandersetzung darüber, was unbedingt angezeigt ist und was eher zurückstehen darf, bestimmt regelmäßig den politischen Alltag, wie sich aktuell etwa an der kontroversen Debatte um das sogenannte Zwei-Prozent-Ziel der Nato zeigt. Bei diesem Streit geht es im Kern um die Frage, ob ein drastisches Mehr an Verteidigungsausgaben wirklich erforderlich ist oder im Gegenteil wegen des finanziellen Verdrängungseffekts insgesamt auch kontraproduktive Effekte entfaltet. Eindeutige Antworten gibt es kaum.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Zusammengefasst bedeuten diese Überlegungen aber: Weil Sicherheit extrem teuer ist, möchte niemand mehr als erforderlich dafür ausgeben. Denn ein Übermaß an Investitionen in die Sicherheit bringt keine weitere Rendite, eröffnet jedoch Lücken mit Blick auf andere staatliche Ziele. So viel wie nötig und so wenig wie möglich, so heißt in der Theorie die Zauberformel.

Die Problematik um ‚das rechte Maß' an Sicherheitsvorsorge reicht noch tiefer: Ein Zuviel an Investitionen bedeutet in manchen Fällen nicht nur eine – vermeidbare oder unvermeidbare – Vergeudung von Ressourcen, sondern mitunter gar eine Verstärkung von Risiken und damit der Unsicherheit. Ein forciertes Streben nach immer mehr Sicherheit kann sich also in sein Gegenteil verkehren – so merkwürdig das auch klingen mag. Dies gilt vor allem dann, wenn der Ruf nach Sicherheit zugunsten ganz anderer Interessen oder Ideologien populistisch missbraucht wird. Sicherheitsgefühle spielen heutzutage eine wichtige Rolle in polarisierten Gesellschaften. Mit ihnen lassen sich Wähler und Stimmen gewinnen. Aber schaffen etwa das gezielte Schüren von Angst vor Migranten im eigenen Land und eine bewusst betriebene Ausgrenzung wirklich die behauptete Sicherheit im Alltag? Nein, das droht vielmehr die Risiken für alle zu erhöhen.

Es gibt auch in der internationalen Politik zahlreiche Beispiele, die ähnliche Zusammenhänge nahelegen. Klassischerweise ist das Streben nach mehr Sicherheit durch Aufrüstung der Beginn einer Rüstungsspirale zwischen Staaten. Das gilt ungebrochen bis heute, wie die Diskussion um die Installation von Abwehreinrichtungen gegen ballistische Raketen in Europa gezeigt hat. Eine andere Dynamik, aber ein ähnliches Ergebnis demonstriert der ‚war on terror', den die USA nach dem Trauma von ‚9/11' zu einem der Schwerpunkte ihrer innen- wie außenpolitischen Programmatik gemacht haben. Eine durchgreifende Reaktion – und zwar vor allem gemeinsam mit der Völkergemeinschaft – auf das Grundübel grenzüberschreitenden Terrors war und bleibt ohne jeden Zweifel legitim und erforderlich. Die konkrete Art und Weise des amerikanischen Vorgehens allerdings führt nach jetzt fast zwei Jahrzehnten an empirischen Befunden zu der berechtigten Frage, ob sich das Konzept in seiner rigiden und einseitig auf militärische Dominanz ausgerichteten Form nicht als eher kontraproduktiv erwiesen hat. Kann man denn wirklich behaupten, der Kampf gegen den Terrorismus – so wie er im Namen der Sicherheit geführt wurde – habe die Welt und mit ihr die USA sicherer vor Gewalt und Terror gemacht?

Die Frage nach dem Was, Wieviel und Wozu der staatlichen Sicherheitsanstrengungen wird begleitet von einem deutlichen Wandel des Sicherheitsbegriffes spätestens mit Beginn des 21. Jhd.s. Klassischerweise bezog sich Sicherheits-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

politik auf die Aufgabe, die Souveränität und territoriale Integrität des eigenen Staates zu wahren. Ohne an dieser Stelle die in der Wissenschaft intensiv geführte Debatte über die Definition von Sicherheit und Sicherheitspolitik aufzuarbeiten (statt vieler: Enskat/Masala 2014, von Bredow 2015, Collins 2016, Schneiker 2017): Es gehört inzwischen zum politikwissenschaftlichen Allgemeingut, dass sich der Sicherheitsbegriff in mindestens vierfacher Hinsicht gewandelt hat:

- Erstens führen ökonomische Verflechtung, militärtechnischer Fortschritt und allgemeiner Wertewandel dazu, dass die klassische, auf souveräne Selbstbestimmung und nationalstaatliches Territorium bezogene Definition von Sicherheit durch einen räumlich und inhaltlich sehr viel weiter gefassten Begriff abgelöst wird. Dabei lassen sich zwei Diskussionsstränge unterscheiden. Zum einen geht es nicht mehr nur um die Sicherheit von Staaten, sondern auch um den Schutz von Individuen, Gruppen und Gesellschaften als deren wesentliche Bausteine, maßgeblich unter den Begriffen ‚menschliche Sicherheit' und ‚Schutzverantwortung' (‚responsibility to protect' oder kurz R2P). Und zum anderen ist der Ort, von dem Gefahren für Bürger und Staat ausgehen, schwerer zu bestimmen – was den Sicherheitsbegriff zunehmend entterritorialisiert, ihm also eine starke funktionale Bedeutung verleiht. In der Folge verliert auch die bisher scharfe Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit an Gewicht (s. Kap. 2.4). Wer kann etwa im konkreten Fall schon sagen, ob ein Terroranschlag, Aktivitäten organisierter Kriminalität oder eine Cyber-Attacke von innen oder von außen verursacht sind?
- Zweitens wird die klassische Definition von Sicherheit als rein defensivem Schutz vor äußerer Bedrohung relativiert. Das negative, auf Reaktion gerichtete Sicherheitsverständnis wird damit durch ein positives komplettiert, bei dem über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen Mechanismen geschaffen werden, die konfliktträchtige Bedingungen aktiv abbauen und damit präventiv zu friedlicheren internationalen Beziehungen führen sollen.
- Drittens wird Sicherheit nicht mehr vordringlich und nahezu eindimensional als militärische Aufgabe wahrgenommen. Vielmehr geht man heute von einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept aus, bei dem sich Außen-, Verteidigungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Entwicklungs-, Gesundheits- und Innenpolitik wechselseitig ergänzen und optimieren (s. Kap. 1.2 und 1.3). Dieser Aspekt wird zusätzlich verstärkt durch die fortschreitende Globalisierung aller Lebensbereiche, die zu einem deutlich komplexeren

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Gefüge internationaler Beziehungen beiträgt und bisher entfernte Risiken aller Art sozusagen unmittelbar vor unsere Haustür bringt oder uns anderweitig bewusst macht. Je offener und vernetzter unsere Gesellschaft, desto verwundbarer droht sie dabei zu werden.

- Viertens haben geopolitisch motivierte Auseinandersetzungen relativ an Bedeutung verloren. Nicht mehr nur zwischenstaatliche Kriege, sondern in zunehmendem Maße innerstaatliche, also gesellschaftsinduzierte Konflikte mit grenzüberschreitendem Potenzial sind eine primäre Quelle für Risiken und Bedrohungen aller Art. Die Ebene der Gewaltanwendung hat sich zudem mit Blick auf den zunehmenden Einfluss nichtstaatlicher Akteure verschoben und erweitert – was unter anderem auch dazu führt, dass die bisher anerkannten Regeln der Kriegsführung und Konfliktbewältigung nicht mehr oder nur noch bedingt greifen.

Unabhängig von diesen modernen Entwicklungen lässt sich unter dem Strich bereits an dieser Stelle ein allgemeines Fazit ziehen: Sicherheitspolitik folgt keinen naturgesetzlichen Regeln und auch keiner alternativlosen Logik. In der Praxis ähnelt sie eher einem verzweifelten Stochern im Nebel, allzu oft auch nach dem konzeptfreien Prinzip von ‚Versuch und Irrtum'. Nie lässt sich seriös beurteilen, was und wie viel wo nötig ist – und schon gar nicht, ob die geplanten Anstrengungen hinreichen. Wie bereits Clausewitz (1832) sinngemäß festgestellt hat, geht es um Entscheidungen ins Ungewisse, und weil das so ist, bleiben auch Überraschungen und Friktionen selten aus. Um in dieser schwierigen Lage zu bestehen, bedarf es daher vor allem folgender Voraussetzungen: zunächst eine ebenso ehrliche wie dynamische Lageanalyse; dann eine klare eigene Zielsetzung und Strategie; darauf aufbauend die konsequente Investition in die dafür nötigen Mittel; und schließlich ein hohes Maß an Flexibilität, Selbstkritik und Entscheidungsstärke für den Fall unvorhergesehener Entwicklungen. Aber selbst wenn diese Bedingungen vollständig geschaffen sind: Es gibt in aller Regel weder allumfassende Patentrezepte noch sogenannte ‚100-Prozent-Lösungen'. In einem so dynamischen und hochkomplexen Umfeld wie heute und wohl viel mehr noch morgen müssen sich die verantwortlichen Entscheidungsträger mit bescheideneren Ansätzen zufriedengeben.

Diskussionsfragen:

- Wo liegen in der heutigen Praxis einige zentrale Zielkonflikte zwischen Freiheit und Sicherheit?
- In welche Richtung wird sich der internationale Sicherheitsbegriff vermutlich weiter verändern?

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

- Lässt sich Sicherheit messen – für sich und in Abwägung mit anderen öffentlichen Gütern?

1.2 Sicherheitspolitik heute – umfassend und vernetzt

In der modernen Welt ist Sicherheitspolitik wie kaum ein anderer Politikbereich von stetem Wandel betroffen. In einem fortwährenden Prozess werden Sicherheiten und Unsicherheiten wahrgenommen und gewichtet, Bedrohungen eingeschätzt, Gefahren identifiziert oder ignoriert, Gegenkonzepte entworfen und im Falle erkannter Erfolglosigkeit auch wieder verworfen. So entwickelt sich eine ‚Sicherheitskultur' weiter, die nach Daase (2010: 9) als „die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll", beschrieben wird. Daase erläutert diesen Wandel anhand von vier Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs, die nach unserer Auffassung in ihrer Gesamtheit gut geeignet sind, den Denkansatz einer erweiterten Sicherheitspolitik im europäischen und westlichen Rahmen anschaulich zu strukturieren. Das breite Spektrum wird dabei mittels folgender vier Fragen analysiert:

- Die erste Frage betrifft die ‚Referenzdimension': Wessen Sicherheit soll gewährleistet werden (Staat, Gesellschaft, Individuum)?

Im vergangenen halben Jhd. hat sich hier ein schrittweiser Wandel vom Staat über die Gesellschaft bis hin zum Individuum vollzogen. Während in den 1960er Jahren noch der traditionelle Schutz des Staates an oberster Stelle stand, rückte in den 1970er Jahren mehr und mehr die Sicherheit der Gesellschaft in den Mittelpunkt, bis schließlich in den 1990er Jahren – geprägt vom Siegeszug des Liberalismus und dem Ende des Kalten Krieges – das Individuum zum Referenzobjekt wurde. Das bedeutete einen grundlegenden Paradigmenwechsel, indem menschliche Sicherheit nun nicht mehr ‚nur' auf den Schutz vor Gewalt und Kriegen, sondern auch auf ein Leben aller in Würde und Freiheit abzielte. Freilich geraten damit zugleich neue Aspekte wie Kriminalität, Armut oder Migration in den Fokus. Neben Frieden zwischen Staaten geht es damit auch um den Schutz des Individuums vor den Folgen von Kriegen, Naturkatastrophen, Terroranschlägen, Ressourcenknappheit, Klimawandel und vielem mehr. Als Konsequenz dieses Ansatzes muss zugleich der Adressatenkreis sicherheitspolitischer Akteure mit all ihren Schutzverpflichtungen deutlich erweitert werden – bis hin etwa zu internationalen und nicht-staatlichen Organisationen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

- Die zweite Frage betrifft die ‚Sachdimension': Welcher Problembereich der Politik ist angesprochen (militärisch, ökonomisch, ökologisch, humanitär)?

Mit der Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf das Individuum geraten zwangsläufig neue Politikfelder mit Gefahrenpotenzial ins Blickfeld. Auch hier lässt sich ein analoger Wandel feststellen: Traditionell richtete sich Sicherheitspolitik primär auf den militärischen Bereich, der den Schutz vor Bedrohungen durch andere Staaten garantieren sollte. Zu den kältesten Zeiten des Ost-West-Konflikts ging es ja immerhin um die Verhinderung eines Dritten Weltkrieges. In den 1970er Jahren, im Zuge der ersten Ölpreiskrise, trat dann auch die wirtschaftliche Verwundbarkeit von Staat und Bevölkerung zutage, was die Sicherheitsinteressen um den Zugang zu Energie und anderen lebenswichtigen Ressourcen erweiterte. Zudem wurde immer stärker offenkundig, wie sehr die Zerstörung der Umwelt eine Bedrohung auf globaler Ebene darstellt. Der ökologische Faktor geriet damit ins Blickfeld auch der Sicherheitspolitik. Und schließlich – nachdem der bis zum Ende des Ost-West-Konflikts verengte Blickwinkel sich erweitern konnte und die Weltöffentlichkeit die Folgen von Staatszerfall, Fragilität, Bürgerkrieg und Genozid wie etwa in Ruanda und auf dem Balkan medial wahrnahm – wuchs auch die Forderung nach ‚menschlicher Sicherheit' und Schutz der Menschenrechte im Rahmen der internationalen Gemeinschaft. Die Ideen der ‚responsibility to protect' (R2P) sowie der ‚humanitären Intervention' – wie etwa die im Kosovo – entstanden und führten zugleich zu heftigen, bis heute anhaltenden Kontroversen über ihre Legalität und Legitimität (s. Kap. 4.3).

- Die dritte Frage betrifft die ‚Raumdimension': Für welches geographische Gebiet wird Sicherheit angestrebt (national, regional, international, global)?

Eine rein nationale Perspektive, die sich lediglich auf das eigene Territorium im Innern richtet, stellt zwar einen Ausgangspunkt staatlicher Schutzverantwortung dar, reicht aber schon lange nicht mehr hin. Für die westlichen Staaten war dieser Ansatz spätestens mit Gründung der Nato 1949 und deren gegenseitigen Beistandsverpflichtungen hinfällig. Mit dem Zerfall der Sowjetunion und damit dem Ende der bipolaren Welt mit allen seinen erwünschten wie unerwünschten Folgen trat ein neuer Aspekt regionaler Sicherheit zunehmend in den Vordergrund. Seine Kernidee, ausgelöst durch aufflammende regional begrenzte, aber umso erbitterter geführte Konflikte und eine sichtbare Ohnmacht der VN, richtete sich darauf, den betreffenden Regionen eine besondere Eigenverantwortung für den Frieden zu übertragen und sie darauf zu verpflichten. Regionalorganisationen wie etwa die Afrikanische Union oder die Arabische Liga, aber insbesondere auch die EU, gewannen auf diesem Feld an Bedeutung. Mit geeigneten Re-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

gelwerken wurde zusätzlich ein internationales Geflecht angestrebt, von dem alle beteiligten Staaten profitieren sollten. Die räumliche Neuorientierung des Sicherheitskonzepts zeigte sich ergänzend auch bei den sogenannten ‚out-of-area-Einsätzen' der Nato und auch der Bundeswehr – bis hin zu der Bemerkung des damaligen Verteidigungsministers Peter Struck, Deutschlands Sicherheit werde auch am Hindukusch verteidigt (2004). Die letzte Erweiterung der Raumdimension schließlich fordert eine ‚globale Sicherheit', bezieht sich also nicht nur auf das Staatensystem oder internationale Staatengemeinschaften, sondern auf die Menschheit als Ganzes. Idealziel ist in diesem Sinne eine Weltgesellschaft freier Individuen mit dem Recht auf menschenwürdige Lebensverhältnisse. Noch ungeklärt bleibt allerdings, wer für eine so definierte globale Sicherheit letztlich verantwortlich sein soll.

- Die vierte Frage betrifft die ‚Gefahrendimension': Was ist das zugrunde liegende Gefahrenverständnis (Bedrohung, Verwundbarkeit, Risiko)?

Diese vierte Dimension beschreibt, welche Gefahrenperzeption sicherheitspolitischen Ansätzen jeweils zugrunde liegt und wie dabei Unsicherheit konzeptualisiert wird. In der Nachkriegszeit und den Gründerjahren der Nato wurden Gefahren – wie zuvor auch – als konkrete Bedrohungen wahrgenommen. Die ‚threat assessments' bezogen sich eindeutig auf die Sowjetunion und deren als potenziell aggressiv beurteilte Absichten. In den 1970er Jahren wuchs jedoch die Erkenntnis, dass Gefahren nicht zwangsläufig nur von feindlichen Akteuren ausgehen. Unsicherheit wurde nun sehr viel allgemeiner als „Verwundbarkeit gegenüber externen Effekten" (Daase 2010: 16) definiert, was zugleich zur Forderung nach Resilienz mit dem Ziel eines Abbaus eigener Schwächen führte. Mit dem Zerfall des Sowjetreichs gab es plötzlich keinen konkreten Gegner mehr – das Bonmot, Deutschland sei ‚von Freunden umzingelt' machte die Runde –, und in der Folge spricht man seither eher von Risiken und Herausforderungen, die freilich eher diffus anmuten. Die Frage, wann ein Risiko wie etwa Terrorismus, Umweltzerstörung, unerwarteter Ereignisse wie die Ausbreitung einer Pandemie oder Organisierte Kriminalität zur konkreten Gefahr wird, bleibt meist offen. Gleichwohl ändern sich die Anforderungen an Sicherheitspolitik damit grundlegend. Die Forderung zielt – neben flexiblen Strukturen und Fähigkeiten – unter anderem auf Prävention, Früherkennung und proaktives Handeln, also auf die Identifikation und den Abbau von Risiken, bevor sie zu konkreten Bedrohungen werden (s. Kap. 4.6).

Diese Debatte wird in der Politikwissenschaft auch kritisch unter dem Aspekt der ‚Versicherheitlichung' (Securitization) geführt. Die erweiterte Wahr-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nehmung dessen, was als Gefahr angesehen wird, führe zu letztlich unerfüllbaren Sicherheitsbedürfnissen und mithin zu einer massiven Überforderung derjenigen, die Sicherheit gewährleisten sollen. Der Begriff ‚Securitization' stammt ursprünglich aus dem Finanzsektor und meint Verbriefung. In der Politikwissenschaft steht ‚Versicherheitlichung' für den Prozess, wie Sicherheitsthemen entstehen und an Bedeutung gewinnen. Die sogenannte ‚Kopenhagener Schule' konzipiert Sicherheit und auch Versicherheitlichung dabei aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive (s. Kap. 1.4), wodurch eine Bedrohung der Sicherheit immer subjektiv festgestellt bzw. sozial konstruiert wird. Für sie ist Sicherheit mithin kein objektiver Zustand, sondern das Ergebnis eines sozialen Prozesses. In diesem Sinne kann fast jedes Thema als Sicherheitsproblem konstruiert werden, abhängig von den Akteuren mit ihren jeweiligen Interessen und Methoden. Versicherheitlichung ist dann der Prozess, in dem aus einem ‚normalen' politischen Thema ein Sicherheitsthema wird. Schon durch einen Versuch der Versicherheitlichung könne ein Sachverhalt besondere (vor allem mediale) Aufmerksamkeit erlangen. Für solche im Fokus der Öffentlichkeit stehenden Problembereiche können dann mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen mobilisiert und unter Umständen Freiheitseinbußen begründet werden, die ohne eine Einordnung als ‚sicherheitsrelevant' kaum zu vermitteln wären.

Eine weitere diskutierte Frage ist, welche Bedeutung ‚öffentliche Güter' (sogenannte ‚global commons') für die Sicherheitspolitik haben bzw. haben sollen. Global Commons sind Räume oder Ressourcen, die jenseits der direkten und ausschließlichen Kontrolle einzelner Nationalstaaten liegen, die aber für globale Entwicklung und internationale Ordnung strategisch wichtig sind – wie z. B. offene internationale See- und Handelswege, der Welt- und Cyberraum oder ein stabiles Weltklima. Auch Stabilität, Ordnung oder Sicherheit auf internationaler Ebene lassen sich als öffentliche Güter verstehen. Die auch sicherheitspolitisch relevante Frage ist, wer sich für die Bereitstellung dieser Global Commons und dem freien Zugang zu ihnen verantwortlich fühlt, und wer zu ihrem Schutz bereit und in der Lage ist.

In den vergangenen Jahren hat sich u. a. die Nato dieses Themas angenommen – was man als klares Indiz für seine wachsende Bedeutung verstehen darf. Sie hat eine Reihe von Studien dazu verfasst oder in Auftrag gegeben, und auch die realistische Schule der Politikwissenschaft setzt sich damit zunehmend auseinander (Jasper 2012). Der Grund dafür liegt nicht nur in der Relevanz öffentlicher Güter, sondern auch in der Wahrnehmung eines Bedrohungswandels. Einzelne Akteure können mit relativ geringen Mitteln (wie etwa im Falle von Piraterie) oder aber mit hoch entwickelten Waffen (wie etwa Cyber-Attacken oder Droh-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nen) ganze Räume oder lebenswichtige Funktionen lahmlegen. Fällt etwa die Straße von Malakka als Transportroute aus, entstünden in kürzester Zeit Schäden in Milliardenhöhe und wäre eine Versorgung selbst europäischer Länder beeinträchtigt. Vermutlich war das der Hintergrund einer umstrittenen Äußerung des damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler: Er erklärte am 22. Mai 2010 auf dem Rückflug von einem Besuch bei den in Afghanistan stationierten Bundeswehrsoldaten in einem Interview mit dem Deutschlandfunk: „Meine Einschätzung ist aber, dass wir insgesamt auf dem Wege sind, doch auch in der Breite der Gesellschaft zu verstehen, dass ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege, zum Beispiel ganze regionale Instabilitäten zu verhindern." Köhler ist dabei wohl auch missverstanden worden. Aber die Ableitung, ‚commons' als Gut zu betrachten, zu dem ein freier Zugang erhalten werden soll und dies notfalls auch militärisch zu geschehen habe, führte jedenfalls zu einer heftigen Kontroverse (Scheinmann/Cohen 2012).

Fassen wir an dieser Stelle kurz zusammen: Das Verständnis um Wesen, Ziele und Wirkung der Sicherheitspolitik hat sich seit der Zäsur 1989/1990 deutlich verändert – und zwar nicht nur evolutionär fortgeschrieben, sondern geradezu sprunghaft erweitert. Man kann fast von einem Paradigmenwechsel sprechen. Hauptindizien für diese neue Denkweise sind u. a. die Erkenntnis ökonomischer und ökologischer Globalisierungsfolgen, die Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit, die Relativierung der bis dato beherrschenden Rolle militärischer Macht, die Aufwertung individuell-menschlicher und humanitärer Aspekte sowie generell eine Ergänzung der noch im Kalten Krieg dominierenden realistischen Politiktheorien durch neue kritische Ansätze. Es sei hier dahingestellt, ob alle Initiativen zur Neuausrichtung der Sicherheitspolitik immer einer stringenten Lageanalyse entsprachen oder ob auch verdeckte Partikularinteressen wie das Streben nach einer Art Besitzstandswahrung – etwa nach dem Motto ‚wenn die alten Wirkfelder weggefallen sind, dann müssen wir uns neue suchen' – den Ausschlag gaben.

Im Ergebnis wird Sicherheitspolitik heute als umfassender Ansatz verstanden, in dem die zuvor nur lose miteinander verbundenen Elemente zu einer um unterschiedlichste Politikfelder und Akteure erweiterten Struktur zusammengefügt und die Zusammenhänge zugleich vertieft werden. Der Begriff ‚umfassend' ist dabei auch in sich selbst vielschichtig zu verstehen:

- Erstens funktional, also in einem engen, verwirrenden Systemgeflecht hoher innerer Komplexität und Dynamik. Dabei ergänzen bisher nur am Rande

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

bedeutsame Instrumente und Akteure einer ‚soft power' zunehmend die vorher dominierende ‚hard power' und überlagern diese oft sogar. Die Vorstellung, alle großen heutigen Konflikte ließen sich ausschließlich oder zumindest primär mit militärischen Mitteln lösen, ist längst empirisch widerlegt. Dies zeigen so unterschiedliche Herausforderungen wie fragile Staaten, Klimawandel, Migration oder Pandemien eindrucksvoll.

- Zweitens geographisch, indem sich die Erkenntnis durchsetzt, dass es keine sicheren Nischen in der Welt gibt. Vielmehr entfachen auch scheinbar weit entfernte Ursachen ihre Wirkung nahezu überall. Wer in einer Welt lebt, die global ist und bleibt, der muss auf allen Ebenen auch global denken und handeln können.
- Drittens zeitlich, indem die Dynamik des internationalen Wandels ständig zunimmt und es daher umso mehr darauf ankommt, kritische Entwicklungen so gut wie möglich zu antizipieren und ihnen präventiv zu begegnen. Je schwieriger das ist, desto wichtiger wird die Fähigkeit des strategischen Denkens und Handelns weit in die Zukunft hinein.

Das klingt zwar alles auf den ersten Blick recht einleuchtend. Mit der Erkenntnis, Sicherheitspolitik umfassend zu begreifen, ist es aber leider nicht getan. Denn die Kehrseite der Medaille ernüchtert: Der Grad an Komplexität moderner Sicherheitspolitik hat sich enorm erhöht und droht die Verantwortlichen in der Realität zu überfordern. Und mehr noch: Die Versuchung ist groß, unter Sicherheitspolitik sozusagen alles und damit nichts zu verstehen. Solange aber alles gleichzeitig, gleichrangig und nebeneinander wirkt, sind einer gewissen Beliebigkeit oder auch einer verdeckt dogmatischen Interessenpolitik keine Grenzen gesetzt. Die Konsequenz kann daher nur lauten: die Tatsache einer hohen Komplexität nüchtern anerkennen, aber sie zugleich durch geeignete Maßnahmen auf ein sinnvolles, für praktische Arbeit beherrschbares Niveau reduzieren. Das freilich ist in der Praxis noch lange nicht befriedigend gelungen. Zwei der wichtigsten weitgehend ungelösten Herausforderungen betreffen dabei die ‚Vernetzung' und die ‚Strategiefähigkeit'.

Bezüglich der Forderung nach einer ‚Vernetzten Sicherheit' oder eines ‚comprehensive approach' gibt es grundsätzlich keine Diskussion. In der Politik wird der Begriff geradezu inflationär und ‚alternativlos', aber auch oft als leere Phrase benutzt. Er eignet sich ja auch trefflich für Ablenkungsmanöver aller Art, auch und gerade weil an der Notwendigkeit des Ansatzes kein Zweifel besteht. Um reale Wirkung zu entfalten, darf Vernetzung aber nicht nur eine Worthülse bleiben, sondern muss mit konkreten Inhalten gefüllt werden, über deren Zweckmäßigkeit man dann auch streiten kann. Das beginnt bei gegenseitigem Verstehen,

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.