

Erweiterte Sicherheit und militärische Entgrenzung

Von Corinna Hauswedell

Flutwellen, Erdbeben, Hungersnöte, Epidemien – die Bilder von der Not der Menschen ähneln denen, die wir von Kriegen und Terroranschlägen kennen. Ob durch Natureinwirkung oder Menschenhand: Die Zerstörungen treffen vor allem die Zivilbevölkerung – in der indonesischen Provinz Aceh, in den Bergen Pakistans, in New Orleans, aber eben auch in London, in der „Demokratischen Republik Kongo“, im Sudan oder im Irak. Vernichtung, Unsicherheit und Angst sind an vielen Orten der globalisierten Welt Realität.

Vereinzelt ist neben den internationalen Hilfsorganisationen in der Tat auch das Militär – in Pakistan zum Beispiel die *NATO Response Force* – erfolgreich als Retter aufgetreten, weil dessen Technik und Logistik am besten und schnellsten verfügbar war. Andernorts haben militärische Interventionen jedoch, auch wenn sie mit dem vorgeblichen Ziel humanitärer Hilfe oder in ordnungspolitischer Absicht unternommen wurden, die Sicherheit der Menschen im jeweiligen Krisengebiet nicht verbessert. Im Gegenteil: Wo die Grenzen zwischen zivilem Leben, Krise oder Krieg verschwimmen, kann, was für den einen als Schutz erscheint, für den anderen zur Bedrohung werden. Der Irak ist dafür nur das augenscheinlichste Beispiel.

Dennoch wird heute versucht, mit Hilfe von Konzepten einer so genannten „erweiterten Sicherheit“ den vielfältigen Facetten von Weltunordnung – Gewaltkonflikten, Terror, Ressourcenverknappung oder Naturkatastrophen – allumfassend Abhilfe zu schaffen. Zahlreiche Dokumente der internationalen Zusammenarbeit in der UNO, die Europäische Sicherheitsstrategie aber auch Streitkräftedoktrinen wie die der NATO oder die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) der Bundeswehr beziehen sich positiv auf dieses Konzept. Auch der Koalitionsvertrag der großen Koalition bekennt sich zu einem „umfassenden Sicherheitsbegriff“ als Grundlage deutscher Außenpolitik.

Doch in dem vollmundigen Versprechen schwingt stets auch die Angst derer mit, die im dunklen Wald laut pfeifen. Liegt nicht in dem Anspruch, die verschiedenen heutigen Bedrohungen menschlicher Existenz auf einen allumfassenden Begriff von Sicherheit bringen zu wollen, eine unrealistische Überdehnung? Und nicht erst recht in der Vorstellung, für natürliche und poli-

* Dieser Text basiert auf dem Beitrag der Autorin im aktuellen „Friedensgutachten 2006“, hg. von Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler und Ulrich Ratsch, das dieser Tage im LIT Verlag erscheint.

tisch bedingte Gefahren gleichermaßen passende Strategien und Instrumente bereithalten zu können? Drängender als zuvor stellt sich deshalb die Frage, welche Normen und Formen von Sicherheit im internationalen Zusammenleben gelten sollen und wer sie mit welchen Mitteln bereitstellen soll.

Kurze Geschichte erweiterter Sicherheit

Auf dem klassischen Feld der (internationalen) Sicherheitspolitik, welche ursprünglich die nationale und territoriale Integrität von Staaten garantieren sollte, hat sich in den vergangenen 15 Jahren ein drastischer Paradigmenwechsel vollzogen. Aus unterschiedlichen Erwägungen werden heute Individuen, Menschengruppen und ihre Schutzrechte stärker ins Blickfeld von Sicherheitsdiskursen und -strategien genommen.

Insgesamt finden subjektive Faktoren bei der Identifizierung von Sicherheit eine größere Beachtung. Während Lexika noch in den 70er Jahren Sicherheit meist als objektiven Zustand des Unbedrohtseins bzw. als Vorhandensein von Schutz beschrieben, finden sich heute eher auf die Subjekte gerichtete Definitionen wie diese: „Geschützt sein vor Gefahr oder Schaden, höchstmögliches Freisein von Gefährdungen [...] bezogen einerseits auf den Einzelnen und seine soziale Situation, andererseits auf ein Kollektiv, auf Staat und Gesellschaft und ihre Ordnungen, nicht zuletzt die militärische Absicherung“ (ZEIT-Lexikon).

Diese subjektbezogene Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs hat auch politisch Niederschlag gefunden: Mittlerweile hat sich das Konzept menschlicher Sicherheit (*Human Security*) zu einem viel diskutierten Leitbild in der Außen- und Entwicklungspolitik mehrerer Staaten, unter anderem Kanada und Japan, und in den Gremien der UNO entwickelt.¹

Zeitgleich nahm in den 90er Jahren jedoch der militärische Interventionismus zu, in der Absicht, Sicherheit in Krisen und Gewaltkonflikten (wieder) herzustellen. Hier zeigt sich, dass bei einer Untersuchung des herrschenden Sicherheitsparadigmas stets die vertikale Erweiterung der Sicherheit in Richtung auf die Individuen (Subjektebene) von der horizontalen Erweiterung der sicherheitsrelevanten Aktionsformen, Themen und Handlungsfelder (Objektebene) zu unterscheiden ist.

Insgesamt basieren die Erweiterungen des Sicherheitsverständnisses auf einem Wandel von internationalen Normen und Handlungsmaximen, der Impulse aus verschiedenen Phasen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bezogen hat. Der Kalte Krieg überlagerte schnell die Ansätze „kollektiver Sicherheit“, die in der Gründungsratio der UNO enthalten waren und auf eine gemeinsame, normative und rechtliche Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft für den Erhalt des Weltfriedens abhoben. Die USA hatten mit ihren *Strategic Studies* zwar Abschied vom engen *National-Security*-Begriff der Vorkriegszeit und einem damit verbundenen Isolationismus der

1 Vgl. Human Security Center, Human Security Report. War and Peace in the 21st Century 2005, New York und Oxford 2005.

Supermacht genommen, aber die Abschreckungssicherheit, welche die immense grenzüberschreitende Zerstörungskraft der Atomwaffen im Zaum halten sollte, basierte weiterhin auf einem klaren Gegeneinander der Ost-West-Kontrahenten. Einige der damit verbundenen Dilemmata – Verfeindung und nationale Alleingänge – suchte Karl Deutsch bereits mit der Idee von supranationalen „Sicherheitsgemeinschaften“ (1955) zu thematisieren; Forschungen über den „demokratischen Frieden“ konnten daran anknüpfen.

Es bedurfte allerdings einer gewissen politischen Emanzipation europäischer staatlicher Interessen und Identitäten gegenüber der transatlantischen Vormacht USA im Zuge der Ostpolitik und des KSZE-Prozesses, bis in den 80er Jahren eine erste Erweiterung klassischer Sicherheitspolitik politikrelevant wurde. Das zunächst in der Palme-Kommission (1982) diskutierte Konzept der „Gemeinsamen Sicherheit“ wurde zur Basis eines neuartigen Dialoges zwischen Ost und West, der es schließlich Michail Gorbatschow ermöglichte, aus der „MAD“ (*Mutually Assured Destruction*)-Konstruktion des Kalten Krieges, das heißt der gegenseitig versicherten Zerstörungsdrohung, auszusteigen. Der Gedanke der „Gemeinsamen Sicherheit“ öffnete den Blick für die jenseits der militärischen Konfrontation aufscheinenden Interessenidentitäten, wie es Egon Bahr als einer ihrer Architekten auf den Punkt brachte: „Es gibt nicht mehr Sicherheit gegen den möglichen Feind, sondern es gibt nur noch Sicherheit mit ihm zusammen.“²

Ereignisse wie die Erdölkrise in den 70er Jahren und der Schock des Reaktorunfalls von Tschernobyl im April 1986 hatten – noch im Schatten des Ost-West-Konfliktes – erstmalig die ökonomischen und ökologischen Herausforderungen und die Verwundbarkeiten moderner Industriestaaten ins Bewusstsein gerufen. Drohende Grenzen des Wachstums einerseits und grenzüberschreitende Gefahren moderner Hochtechnologien andererseits wurden auf den einleuchtenden Begriff der „Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck) gebracht.

Zwischen 1980 und 1987 formulierten drei hochrangig besetzte internationale Kommissionen erstmals explizit eine erweiterte Vision von Sicherheit (Brandt-, Palme-, Brundtland-Report): „Zu den wichtigen Aufgaben einer konstruktiven internationalen Politik gehört es, einem umfassenderen Verständnis von Sicherheit, das sich weniger auf rein militärische Aspekte beschränkt, zum Durchbruch zu verhelfen“³. Mit der Zusammenschau der Unsicherheitsfaktoren Armut, Rüstung und Umwelt hoffte man, einen Nord-Süd-Dialog über gleichberechtigte Entwicklungschancen in Gang zu bringen.

Dass die mit den Reports entfachte Diskussion einen deutlichen moralischen Impuls für mehr internationale Gerechtigkeit enthielt, erschwerte allerdings deren Aufnahme bei der westlichen Führungsmacht: In der „Neuen Weltordnung“ des George Bush sen. galt vieles als analytisch nicht abgesichert, was den starken Staat als Bedingung für Sicherheit in Zweifel zog und auf die empfindlichen Interdependenzen von Individuen, Staaten und internationaler Arena verwies.⁴

2 Egon Bahr, Was wird aus den Deutschen? Fragen und Antworten, Reinbek 1982, S. 26.

3 Nord-Süd-Kommission, Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrieländer und Entwicklungsländer: Bericht der Nord-Süd-Kommission (Brandt-Bericht), Köln 1980, S. 157.

4 Vgl. exemplarisch Barry Buzan, People, States and Fear, Essex²1991.

Von Anfang an wurde die Herausbildung eines erweiterten Sicherheitsbegriffes deshalb auch von den Staaten und insbesondere den Verantwortlichen in der militärischen Führung als Eingriff in den eigenen Interessenbereich gewertet. Dieser Vorgang wurde zusätzlich dadurch verstärkt, dass das Ende des Kalten Krieges den Startschuss für die Suche nach einer neuen Legitimation des Militärs gegeben hatte. In den 90er Jahren beschäftigten sich ganze Heerscharen von Strategen und die Gipfeltreffen der NATO mit einer Erweiterung der Aufgaben der Streitkräfte, also der klassischen militärischen Sicherheitsinstrumente.

Mensch und Staat: Widerstreitende Intentionen und Interessen

In der EU markierten der Vertrag von Maastricht (1991) und die Petersberger Erklärung (1992) den Beginn einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), in der „humanitäre Aktionen“, „Evakuierungsmaßnahmen“, „friedenserhaltende Maßnahmen“ und „friedens erzwingende Einsätze“ in einem Aufgabenkatalog zusammengefasst wurden. Die nachfolgende Strukturreform der Bundeswehr zielte darauf ab, den Sektor der Landesverteidigung deutlich zurückzunehmen und ihre Interventionskapazitäten im Sinne der genannten Aufgaben zu erweitern. Das umstrittene Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 ermöglicht seither „humanitäre“ Bundeswehreinätze jenseits des NATO-Gebietes (*out of area*).

Auch die akademische Debatte einschließlich der deutschen Friedens- und Konfliktforschung kreiste um den „weiten“ und „engen“ Sicherheitsbegriff⁵ und gebar unter anderem die Ideen einer „Weltinnenpolitik“ und *Global Governance* als zivile Konzepte bzw. Instrumente der Friedenssicherung. Diese Debatten fanden ihren Niederschlag in den Vereinten Nationen, und dort vor allem in deren Entwicklungsprogramm (UNDP), in dessen Report 1994 erstmals der Begriff „Menschliche Sicherheit“ verwendet wird.⁶ In weitgehender verbaler Übereinstimmung mit der Politik des früheren US-Präsidenten Bill Clinton, der sich *Human Security* ebenfalls auf die Fahnen geschrieben hatte, bezeichnete es UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali als einen „konzeptionellen Durchbruch“, dass Sicherheit „zu Hause bei den Menschen, an ihrem Arbeitsplatz und in ihren Gemeinwesen zu beginnen habe“.⁷ Menschliche Sicherheit verlagerte die Perspektive nicht nur vom Staat auf das Individuum, sondern zielte auch auf eine neue internationale Ressourcenverteilung weg von den immensen Rüstungskosten hin zu den entwicklungspolitischen Aufwendungen für Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung. Der freundliche Begriff „menschliche Sicherheit“ war auch eine Kampfansage gegenüber dem dominanten *Hardware*-Sektor des Militärs.

Im Rückblick auf die 90er Jahre wird jedoch auch deutlich, dass die vertikale Erweiterung der Sicherheit in Richtung auf die Individuen (Subjektebene) von

5 Vgl. u.a. Jörg Calließ und Bernhard Moltmann (Hg.), *Weltsystem und Weltpolitik jenseits der Bipolarität I und II*. Loccumer Protokolle 19/91 und 76/91, Rehburg-Loccum 1991 und 1992.

6 UNDP, *Human Development Report*, Oxford 1994.

7 „International Herald Tribune“, 10.2.1995.

anderen Intentionen geleitet war – sich also de facto auf einer anderen Linie bewegte – als die horizontale Erweiterung der sicherheitsrelevanten Themen und Handlungsfelder (Objektebene), die weiterhin von den klassischen Akteuren Staat und Militär definiert wurde.

Schnittstellen zwischen beiden Linien gab es zwar punktuell, so nach dem Desaster in Somalia und dem Völkermord in Ruanda (die jedoch gerade als Versagen bzw. sicherheitspolitische Unterlassungssünden in das kollektive normative Gedächtnis der Völkergemeinschaft eingegangen sind). Aber bereits bei der Luftkriegsintervention der NATO im Kosovo, die vor allem unter Berufung auf verletzte Menschenrechte erfolgte, mehr noch bei der *Enduring-Freedom*-Mission in Afghanistan und vollends angesichts des Krieges im Irak liefen die beiden Linien auseinander. Der Sicherheitsrat der UNO, der die Interventionen im Kosovo und in Afghanistan nachträglich abgesegnet hatte, konnte und wollte dies im Falle des Irak nicht mehr tun.

Heute, bald 17 Jahre nach Ende des Kalten Krieges, zeigt sich: Die Welt ist seither nicht sicherer geworden. Dies gilt nicht nur wegen der neuen Qualität der Bedrohung, welche die Terrorangriffe des 11. September 2001 bedeuteten, sondern auch wegen des Rückfalls in die klassische *National-Security*-Politik der Kriegführung, den die Bush-Regierung als Antwort darauf vollzogen hat. Die Erweiterung in Richtung menschlicher Sicherheit erscheint vielen heute daher wie eine gedankliche Übersprungshandlung, die – machtvorgessen – die Rechnung ohne die starken Staaten gemacht hat. Nicht nur die US-Führung nimmt für sich in Anspruch, ihre Sicherheitsinteressen unter Umständen „präemptiv“ und auf dem Territorium anderer Staaten zu verteidigen. Auch die Äußerungen des französischen Präsidenten zu Jahresbeginn über einen Einsatz von Atomwaffen folgen dieser Doppelmoral: Gestützt auf den Besitz des *big stick*, haben die Mächtigen auf der Linie der erweiterten Sicherheit staatliche Souveränitäten erster und zweiter Klasse geschaffen – eine höchst fragwürdige Botschaft angesichts der vielfältigen Ursachen schwacher Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung in vielen Regionen der Welt. Sicherheit droht auf diesem Wege wieder zu einem Objekt zu werden, für das bestimmte externe Akteure meinen besser sorgen zu können als die in den Konflikt- oder Krisenprozessen befindlichen Subjekte. Gemeinsame bzw. kollektive Schutzstrategien, die der Ansatz menschlicher Sicherheit anbietet, werden damit in Frage gestellt.

Militär mit Magnetfunktion

Die UNO hat auf ihrem Reformgipfel im Herbst 2005 versucht, dem Dilemma zu entkommen, und erstmals und unter Berufung auf die Studie *Responsibility to Protect*⁸ Kriterien festgeschrieben, die im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen (Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen, Verbre-

8 Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Center, Ottawa 2001. Dort wurden als Prinzipien für militärisches Eingreifen formuliert: „Just cause, right intentions, last resort, proportional means, reasonable prospects, right authorisation“.

chen gegen die Menschlichkeit) die Staatengemeinschaft zur zivilen und/oder militärischen Intervention verpflichtet. Ob hiermit ein Anstoß zur Neubestimmung kollektiver Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta erfolgen kann, in dem vor allem auch die Verhältnismäßigkeit der (Sicherheits-)Mittel neu zu verorten wäre, ist gegenwärtig angesichts der unterschiedlichen Bewertungen, Interessenlagen und Machtasymmetrien zwischen den Staaten noch nicht abzusehen. Die gegenläufige Praxis der beiden Linien erweiterter Sicherheit stimmt allerdings eher skeptisch.

Auf der Vertikalen der Erweiterung ganz oben angesiedelt, bemüht sich die UNO unter Berufung auf ihre *Millennium Development Goals* um die Menschen ganz unten in den Krisengebieten und bekommt dafür Beistand aus der internationalen Zivilgesellschaft, während viele Staaten in ihrer Außenpolitik *business as usual* betreiben und vor langfristigen Investitionen in den Schutz von Menschenrechten zurückscheuen.

Auf der Horizontalen der Erweiterung, wo die neuen, eher entwicklungs- politisch orientierten Felder von Sicherheit (Wiederaufbau, Bildungs- und Gesundheitsvorsorge, Armutsbekämpfung) angesiedelt sind, droht dagegen der klassische Sicherheitssektor des Militärs wie ein Magnet auch die nichtmilitärischen Aufgabenfelder an sich zu ziehen: Die Gefährdungen für die Menschen durch strukturelle oder direkte physische Gewalt ähneln sich in vielen Krisengebieten, und das Militär verfügt ad hoc oft über die besseren Ressourcen zu ihrer Bekämpfung. In den zunehmend gemischten, zivil-militärischen Missionen des *peace-keeping* bzw. des *post-conflict peace-building*, etwa in Afghanistan oder im Kosovo, obliegt die Operationalisierung von sehr gegensätzlichen Anforderungen an Sicherheit oft dem Militär; Überforderungen, zweifelhafte Mandate und Botschaften sowie gefährliche Partnerschaften sind häufig die Folge.

In der deutschen entwicklungspolitischen Diskussion wird deshalb gegenwärtig die Sorge geäußert, dass unter Berufung auf humanitären Handlungsbedarf eine völkerrechtliche Beliebigkeit einreißen könnte, die militärischen Lösungen den Vorrang vor den mühsameren zivilen, vor allem präventiven, Strategien einräumt. Kritiker argwöhnen deshalb, dass die Denkfigur der „menschlichen Sicherheit“ möglicherweise nicht ganz unschuldig an den neuen Dilemmata sei. „Um dieser Gefahr entgegenzutreten“, plädiert deshalb beispielsweise Lothar Brock „für einen engen Sicherheitsbegriff, nämlich Sicherheit als Schutz vor rechtloser Gewalt“: Es gehe nicht um das gute Leben an sich, sondern darum, die Menschen weitmöglichst zu einem Konfliktaus- trag ohne Gewaltanwendung zu befähigen und die dafür relevanten Gebote friedlicher Streitbeilegung und kollektiver Friedenssicherung anzuwenden.⁹ Dieser begrifflichen Eingrenzung auf den „Schutz vor rechtloser Gewalt“ ist zuzustimmen. Weil aber noch ungeklärt ist, wie und durch wen Rechtlosigkeit angesichts der vorhandenen völkerrechtlichen Grauzonen definiert werden soll, bedeutet sie in der Konsequenz, dass die staatlichen Akteure und ihre Streitkräfte ihre Linie der Erweiterung sicherheitspolitischer Kompetenzen

9 Lothar Brock, Neue Sicherheitsdiskurse. Vom erweiterten Sicherheitsbegriff zur globalen Konfliktin- tervention, in: „Wissenschaft und Frieden“ 4/2005, S. 18-21.

hinterfragen und gegebenenfalls zurücknehmen müssen.

Heute steht fest, dass die Dilemmata und Ambivalenzen, die mit der begrifflichen Ausweitung von Sicherheit auf nichtmilitärische Felder einerseits und mit der Strapazierung eines humanitären Interventionsethos andererseits einhergehen, unterschätzt wurden. Die ursprüngliche Stärke der Erweiterungsdebatte, die auch in ihrer normativen Komponente lag, könnte sich unter den heutigen Vorzeichen in ihr Gegenteil verkehren. Es ist deshalb Zeit für eine nüchterne Bilanz.

Erstens sollte zukünftig genauer unterschieden werden, welche Zielperspektiven von Sicherheit mit welchen Mitteln erreicht werden sollen und können. Die Verwischung von Zuständig- und Verantwortlichkeiten, die unter dem Eindruck der Terrorismusdebatte Einzug in die Bedrohungsanalysen der Europäischen Sicherheitsstrategie oder auch den *High Level Panel Report* der UNO gehalten hat, erweist dem in diesen Dokumenten angestrebten Vorrang ziviler Krisenintervention vor militärischen Maßnahmen einen Bärendienst.¹⁰

Zweitens sollten die Intentionen hinterfragt werden, die von den unterschiedlichen Akteuren einer „erweiterten Sicherheit“ beansprucht werden; eine größere Vorsicht und Bescheidenheit scheint angesichts komplexer Gewaltursachen und -formen in Krisen und Konflikten dringend geboten.

Ob es sich bei einem Unsicherheitstatbestand „nur“ um ein Risiko oder schon um eine Gefahr oder gar um eine Bedrohung handelt, hängt von einer Vielzahl objektiver und subjektiver Faktoren ab. Im Interesse jedweder Sicherheitspolitik sollte es deshalb liegen, diese Faktoren sorgfältig abzuwägen. Nicht jedes Risiko muss zur Gefahr, geschweige denn zur Bedrohung werden. So liegt es zum Beispiel in der Logik absichtsvoll herbeigeführter Gefahren, dass sie leichter zu Bedrohungen werden können als zufällige oder strukturbedingte Risiken. Für den uns interessierenden Zusammenhang kann es deshalb hilfreich sein, der Sicherheit Eigenschaften zuzuweisen wie zum Beispiel „gesellschaftlich“, „strukturell“ oder „natürlich“.

Die Umstände, die zu Unsicherheit führen, müssen also als Voraussetzungen für die jeweils intendierte Sicherheitsstrategie mitgedacht werden; die Desiderate im Bereich internationaler Kleinwaffenkontrolle sind hierfür exemplarisch. Wenn Sicherheitspolitik und -vorsorge es dagegen unterlassen, nach den Ursachen neuartiger Bedrohungen zu fragen, entsteht ein borniertes *Security-First*-Konzept mit schwerwiegenden Eingriffen in Bürgerrechte, wie wir sie derzeit in der Innenpolitik der USA oder in Guantánamo beobachten können. Der humanitäre Anspruch verkehrt sich hier in sein Gegenteil. Zwischen Risiken und Gefahren, die sich in indirekter bzw. unbeabsichtigter Folge von Globalisierungsprozessen (Wohlstandsgefälle/Migrationen, Epidemien und Naturzerstörungen) entwickeln und solchen Bedrohungen, die mit erklärtermaßen gewaltträchtigen Absichten (organisierte Kriminalität, Terrorismus) stattfinden, muss analytisch klar differenziert werden, sonst werden zwangsläufig falsche Instrumente für Sicherheit bereitgestellt.

10 Vgl. Corinna Hauswedell und Herbert Wulf, Die EU als Friedensmacht? Neue Sicherheitsstrategie und Rüstungskontrolle, in: Christoph Weller u.a. (Hg.), Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 122-130.

Nach dem 11. September 2001 drohte jedoch eine zentrale Erkenntnis der *Human-Security*-Diskussion der 90er Jahre verloren zu gehen: Die wenigsten globalen Sicherheitsrisiken sind durch militärische Maßnahmen tatsächlich zu beseitigen oder auch nur im Zaum zu halten. Der militärisch dominierte Antiterrorkampf hat vielmehr zivile Bedrohungen und Risiken von der Agenda verdrängt bzw. überlagert, die Sicherheitsanalysen verfälscht und in erheblichem Maße potentielle Ressourcen für zivile Sicherheitsvorsorge absorbiert. So folgt die seit 2005 im Forschungsrahmenprogramm der EU ausgeschriebene „Sicherheitsforschung“ einem sehr engen Sicherheitsbegriff, der seine Themen fast ausschließlich am Antiterrorkampf orientiert.¹¹

Unsicherheitsfaktor Militär

Wo in größerem Umfang militärische Mittel für Sicherheit vorgehalten oder eingesetzt werden, kann sich mangelnde Trennschärfe besonders fatal auswirken. Das ist ein wesentlicher Grund, warum auf der *Last-resort*-Bedingung (Militär als letztes Mittel) und einer strikten Bindung an UN-Mandation bei kollektiven Militärinterventionen unbedingt bestanden werden muss. Denn das Vorhandensein und der Einsatz von Waffen und militärischem Personal können unter bestimmten Bedingungen selbst zu Unsicherheitsfaktoren werden. So kann die strukturelle Bedrohung durch einen Rüstungswettlauf eine beabsichtigte oder unbeabsichtigte Dynamik mit den bekannten Tendenzen zu Fehlwahrnehmungen und militärischer Eskalation entfalten.¹² Das galt nicht nur im Kalten Krieg. Bei den Begründungen für den Irakkrieg wurden Risiken dorthin projiziert, wo sie gar nicht existierten. Nach wie vor halten die starken Staaten, gestützt auf das Privileg der Atomwaffen, an den Mustern der Abschreckungssicherheit fest. Dadurch geraten alternative Konzepte wie die Entwicklung von Sicherheits*garantien* für Konfliktparteien in Krisenregionen, die Neufassung internationaler Rüstungskontrollregime sowie Abrüstungsinitiativen mit dem Ziel, der drohenden Proliferation von Massenvernichtungswaffen ernsthaft zu begegnen, aus dem Blickfeld.

Hier zeigt sich, dass Sicherheit stärker als andere Begriffe sozialer Ordnung als ein selbstreferenzielles System wirkt, das heißt es produziert Handlungserwartungen und weckt Allmachtsphantasien – vor allem bei den klassischen Sicherheitskräften. Wenn neue reale oder vermeintliche Bedrohungen ins Visier von Sicherheitsdiskursen geraten, sind staatliche eher als nichtstaatliche Akteure zur Hand, um Lösungen anzubieten. Die Erweiterung militärischer Befugnisse in klassische Bereiche polizeilicher Aufgaben hinein hat zu Recht die verfassungsstaatlichen Wächter in Deutschland alarmiert, zum Beispiel im Falle des Luftsicherheitsgesetzes oder der Diskussion über Bundeswehreinätze im Inneren. Eine zu große Erweiterung der Sicherheit gefährdet in der Tat die Demokratie. Keineswegs zufällig gehört gegenwärtig die Sicherheits*industrie* zu den am schnellsten wachsenden Branchen. Die damit auch

11 Vgl. www.euburo.de/arbeitsbereiche/sicherheitsforschung.

12 Vgl. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton 1976.

verbundenen Privatisierungstendenzen innerer und äußerer Sicherheit rüteln am Gewaltmonopol des Staates und werfen damit ganz neue Fragen des Schutzes vor „rechtloser Gewalt“ auf.

Zu den Sicherheitsdilemmata der globalisierten Welt gehört, dass die meisten Risiken – auch im latenten Stadium und ohne den Ausbruch von Gewalt – potentiell grenzüberschreitend sind und eine strenge Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit vielfach nicht mehr möglich ist.¹³ Das macht ihre Eindämmung und das Schutzversprechen objektiv schwierig und begründet wesentlich den erforderlichen hohen Grad an Vernetzung und internationaler Kooperation, eben ein kollektives Sicherheitsverständnis.

Eine positive Konsequenz aus den Jahren erweiterter Sicherheitsdiskussion könnte sein, dass sich neue Erkenntnisse aus nichtmilitärischen Kriseninterventionen auch für Gewaltkonflikte gewinnen lassen. Stallpflicht für Geflügel zum Beispiel ist eine klassische Präventionsmaßnahme, die gegenwärtig zur Abwehr einer Pandemie und zum Schutz von Tier und Mensch ergriffen wird. Lässt sich hier etwas lernen? Die Eindämmung von Gefahren, die aus der Proliferation von Risikoträgern herrühren, legt eine – vorsichtige – Analogie nahe, auch wenn Ausgangsprämissen und Zeitparameter politischer Krisen meist anderen Regeln folgen: Was die Stallpflicht von Federvieh gegen die Ausbreitung der Vogelgrippe bedeutet, wäre in unserem Zusammenhang eine strenge, präventive Rüstungskontrolle von Waffen aller Art – als ein wesentlicher Beitrag, den Ausbruch von Gewaltkonflikten zu erschweren.

Auch bei einem weiteren Dilemma vieler Gewaltkonflikte erweist sich das Theorem der „erweiterten Sicherheit“ als hilflos: Sicherheitserwartungen können kontrovers sein. Erfahrungen aus erfolgreicherer Friedensprozessen des vergangenen Jahrzehnts zeigen, dass es keine einfache Konditionalität – im Sinne von: Sicherheit schafft Gerechtigkeit und Demokratie – gibt. Mehr noch: Oftmals stellen Gerechtigkeit und Frieden widerstreitende Zielperspektiven für die in einen Konflikt Involvierten dar.

In den meisten Fällen ist deshalb geduldiges Arbeiten an einem Rahmen erforderlich, in dem sich die verschiedenen Ebenen erweiterter Sicherheit in einem höchst komplexen Wechselspiel und meist auch in einer zeitlichen Hierarchie entfalten können.¹⁴ Militärische Schutzmaßnahmen können hierbei höchstens eine kurzfristig stabilisierende Rolle spielen. Wirksame Sicherheitsvorsorge ist demgegenüber in hohem Maße die Kunst, durch Dialog und Vertrauensbildung Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich rivalisierende Erwartungen und Interessen überhaupt erst artikulieren können.

Letztlich vertieft sich mit jedem Hinzukommen neuer Bedrohungen – der transnationale Terrorismus macht da keine Ausnahme – die triviale Erkenntnis, dass es keine absolute Sicherheit geben kann – weder für Individuen noch für Staaten. Wir müssen deshalb lernen, mit neuen Risiken zu leben. Kollektive „Schutzverantwortung“ muss das berücksichtigen und dafür Sorge tragen, dass Sicherheit nicht zum Spielball der Mächtigen wird. Zu große Ver-

13 Vgl. Thomas Kunz, *Der Sicherheitsdiskurs. Die innere Sicherheit und ihre Kritik*, Bielefeld 2005.

14 Vgl. Paul Collier und Nicholas Sambanis, *Understanding Civil War. Evidence and Analysis*, Washington 2005; Christine Bell, *Human Rights and Peace Agreements*, Oxford 2001.

sprechen in Sachen Sicherheit können hingegen fatale Folgen haben. Es mag sich als konfliktträchtiger erweisen, am falschen Ort Stärke zu demonstrieren, anstatt die geduldige Bearbeitung der jeweiligen Ursachen von Unsicherheit auf sich zu nehmen.

Dies ist aber nicht nur ein Plädoyer für größere Bescheidenheit. Die normativen Ansprüche einer „erweiterten Sicherheit“, die den Schutz der Menschen vor physischer und sozialer Verwehrtheit überhaupt erst ins Zentrum rückten, sollen hier keineswegs zurückgenommen werden. Diese Linie einer Neubewertung von Sicherheit muss vielmehr gestärkt werden – im wissenschaftlichen Diskurs wie auf den Handlungsebenen internationaler Politik. Die Auswertung der jüngsten Erfahrungen verlangt von uns aber mehr analytische Trennschärfe hinsichtlich der Unsicherheitsfaktoren und vor allem bei der Wahl der Instrumente. Zivilen Formen der Konfliktbearbeitung und Krisenintervention ist deshalb ein strikter Vorrang vor militärischen Maßnahmen einzuräumen – mit einer entsprechenden Priorisierung der dafür notwendigen Ressourcen.

Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung könnte den Austausch ressort- und länderübergreifenden Wissens auf diesen Gebieten vorantreiben – wenn er denn seriös mandatiert und materiell ausgestattet würde. Die Linie militärstrategisch geprägter Erweiterungen des Sicherheitsbegriffs dagegen, wie sie im Rahmen der NATO, tendenziell aber auch in der ESVP und den deutschen VPR stattgefunden hat, muss wieder zurückgenommen werden. Eine Eingrenzung auf den „Schutz vor rechtloser Gewalt“ und die Einordnung militärischer Machtmittel in das UN-System kollektiver Friedenssicherung bieten bereits heute einen plausiblen Ansatz für diese Korrektur und die notwendige weitere völkerrechtliche Verdichtung.

Eine Evaluierung der Erfahrungen mit „erweiterter“ bzw. „umfassender“ Sicherheit steht jedoch auch für die deutsche Diskussion noch aus. An deren Ende könnte eine Relativierung der vollmundig verkündeten Verteidigung „deutscher Interessen am Hindukusch“ stehen. Die in diesem Jahr vom Bundesverteidigungsminister geplante Erarbeitung eines neuen Weißbuches zur Bestandsaufnahme deutscher Sicherheitspolitik ist jedenfalls hervorragend geeignet, die Erweiterungen der Militäraufgaben einer kritischen, öffentlichen Bilanz zu unterziehen.

