
Christoph Raab

Deutschlands Sicherheitspolitische Rolle im 21. Jahrhundert. Ein Plädoyer für eine Anpassung des Sicherheitsbegriffs

In den letzten Jahren hat die Zahl internationaler Krisen, deren Auswirkungen immer stärker nach Europa hineinschwappen, zugenommen. Deshalb erfährt Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland und Europa derzeit eine deutliche Renaissance. Und es gibt wenig Anlass zu glauben, dass dies nur ein kurzfristiges Phänomen sein wird. Deshalb muss sich auch Deutschland noch intensiver als bisher mit den Herausforderungen, seinen sicherheitspolitischen Zielen und seinen Interessen beschäftigen, um angemessene Antworten auf Bedrohungen seiner Sicherheit im 21. Jahrhundert zu finden.

Im Kalten Krieg war deutsche Außenpolitik wesentlich angelegt auf Anerkennung, Teilhabe an den internationalen Beziehungen sowie der Überwindung der deutschen Teilung. Eine gewisse Ambivalenz im Verhältnis zu den USA war zwar angelegt, nämlich die Wahl zwischen der Westbindung oder einer rein europäischen, auch sicherheitspolitischen Verankerung (etwa das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1952/1954), aber diese war vom Ost-West-Konflikt und der »great power confrontation« praktisch komplett zugeeckt.

Mit der Überwindung der Teilung Europas ab 1989 änderte sich die sicherheitspolitische Lage für Deutschland grundlegend. Die »great power confrontation« mit Ihrer Scheidelinie quer durch Deutschland und Europa schien zu Ende. Diese »Friedensdividende« war allerdings nur eine kurze Illusion, und neue, komplexe sicherheitspolitische Herausforderungen kamen nach der deutschen Wiedervereinigung schnell zurück: Die Kriege des zerfallenden Ex-jugoslawiens, die erst mit dem Kosovokrieg ihren eigentlichen Abschluss fanden, führten den europäischen Staaten und der Europäischen Union vor Augen, dass sie ohne amerikanisches Eingreifen nicht in der Lage waren, einen Bürgerkrieg innerhalb Europas zu beenden. Es zeigte sich, das europäische »buck-passing« innerhalb der transatlantischen Sicherheitsarchitektur hatte seinen Preis.¹ Der 11. September und die asymmetrische Bedrohung durch Terroran-

1 Die europäischen Mitglieder der NATO geben seit Jahrzehnten deutlich weniger für Vertei-

schläge stellten eine neue Qualität an Bedrohung dar. Es folgten das militärische Eingreifen in Afghanistan, der zweite Irakkrieg, fast parallel dazu die große EU-Osterweiterung. Ab 2011 begann und endete der sogenannte »Arabische Frühling«, der Bürgerkrieg in Syrien, in 2014 die Ukraine-Krise und zuletzt die Flüchtlingskrise. Wobei die ständige Verwendung des Begriffes »Krise« eigentlich unsinnig ist. Es leert ihn inhaltlich aus und führt zu keinem analytischen Erkenntnisgewinn mehr. Dasselbe lässt sich von der Überbeanspruchung des Begriffes »Sicherheit« sagen, worauf der Artikel weiter unten noch eingehen wird.

Deutschland hat versucht, diesen Kaskaden an Veränderungen der sicherheitspolitischen Landschaft auf strategischer Ebene Rechnung zu tragen. Das deutsche Selbstverständnis seiner sicherheitspolitischen Rolle hat sich seit 1990 sehr weiterentwickelt. Grob gesagt ist zunächst der verfassungsmäßige Rahmen für militärisches Handeln Deutschlands im internationalen Rahmen schrittweise deutlich ausgeweitet worden. Dies allerdings immer mit dem Zusatz, dass dieses Handeln stets in internationale Bündnisse eingebettet sein muss. Stichworte hier sind »Out of area«-Einsätze der NATO, humanitäre Intervention (die sogenannte Kosovo Air Campaign), oder der Satz des damaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck: »Deutschland wird am Hindukusch verteidigt«. Diese Entwicklung lässt sich gut anhand der Weißbücher der Bundeswehr 1994 und 2006 ablesen, die im Einklang mit der internationalen Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffes geschrieben wurden. Die nicht unerheblichen Schwierigkeiten verschiedener gesellschaftlicher Schichten, diese Veränderungen anzunehmen, sollen hier nicht behandelt werden.

Gerade das Weißbuch von 1994 stand vor der Herausforderung, nach den Umbrüchen von 1989 die sicherheitspolitische Lage komplett neu zu erfassen und statt der systemisch geprägten Ansätze aus der Zeit des Ost-West-Konflikts, die wenig Spielraum für individuelle oder gesellschaftliche Faktoren ließen, nun einen breiteren Sicherheitsbegriff zu formulieren, der den neuen Realitäten gerecht würde. So heißt es im Weißbuch von 1994: »Es ist ein Ansatz erforderlich, der für den konkreten Einzelfall politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, soziale, ökologische sowie militärische Aspekte berücksichtigt.«² Dieser erweiterte Sicherheitsbegriff bezog nun auch subsystemische und individualistische Faktoren mit ein. Das erlaubte einen breiteren Denkansatz und sollte ausdrücklich dem Ziel dienen, Konflikte zu entschärfen, deutlich bevor es zu einer gewalttätigen Eskalation kommen würde. Zu Hochzeiten des Kalten Krieges war Sicherheit verstanden worden als Sicherheit der Staaten, die diese

digung aus als die USA. Dieses Missverhältnis hat sich seit den Neunziger Jahren massiv verstärkt. Quelle: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093-v2.pdf.

2 Weißbuch der Bundeswehr 1994, S. 36.

Sicherheit dann indirekt auch für ihre Bürger bereitstellen. Der erweiterte Sicherheitsbegriff bezieht Sicherheit dagegen direkt auch auf betroffene Bevölkerungsgruppen. Am deutlichsten wird dies am Konzept der »human security«, auf das der Artikel weiter unten eingeht.

Im Weißbuch von 2006 findet sich die Weiterentwicklung dieses Gedankens mit dem neuen Begriff der vernetzten Sicherheit oder »comprehensive approach«. Dies ist die Konsequenz aus dem erweiterten Sicherheitsbegriff und fordert, dass militärische und zivile Akteure, ihre Analysefähigkeiten, Mittel und Zielstellung in einem konkreten Krisenzusammenhang bestmöglich aufeinander abstimmen und effizient einsetzen. Dies trifft in der Praxis allerdings auf die gängige Erfahrung, dass jeder für Koordinierung ist, aber niemand koordiniert werden will. Das grundsätzliche Problem, das ein immer weiter erweiterter Sicherheitsbegriff es schwieriger macht, darin Anleitung für konkretes sicherheitspolitisches Handeln zu finden, wurde in der Zeit von den Herausforderungen des Afghanistaneinsatzes überlagert. Für die »Armee im Einsatz«, wie sie im Weißbuch 2006 definiert wurde, und die deutsche Gesellschaft war es wichtiger, festzulegen, ob der Einsatz in Afghanistan nun »Krieg« war oder nicht.³

In konsequenter Logik des Begriffs »comprehensive approach« entwickelte sich auf Ebene der Vereinten Nation das Konzept »Responsibility to Protect (R2P)«, das Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Brüchen des humanitären Völkerrechts schützen soll.⁴ Es erlegt zunächst jedem Staat die Verpflichtung auf, für den Schutz seiner Bevölkerung zu sorgen: Souveränität als Verantwortung. Kommt ein Staat dieser Verantwortung nicht nach, kann die internationale Staatengemeinschaft mit zivilen oder militärischen Mitteln ihn subsidiär unterstützen, sprich eingreifen.

In dem Maß, wie die Zahl der Krisenherde weltweit anstieg und damit auch die Ursachen immer vielfältiger wurden, wurden immer weitere Aspekte in die Diskussion um den erweiterten Sicherheitsbegriff eingebracht. So geriet die Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2008 im wesentlichen lediglich dazu, ihr einige weitere krisenauslösende Faktoren hinzuzufügen. Diese situative Ausweitung des Sicherheitsbegriffs trägt die Gefahr der Beliebigkeit in sich, erschwert die Prioritätensetzung und führt zur Gefahr, dass falsche Entscheidungen, gestützt auf einzelne Aspekte des Sicherheitsbegriffs, letztlich zu weniger Sicherheit führen. Nicht zufällig fallen in diese Zeit (1998–2011) eine

3 Bundesverteidigungsminister Karl Theodor zu Guttenberg verwendete auf einer Gedenkfeier zu Ehren gefallener Soldaten am 9. 4. 2010 den Begriff »Krieg« für die Ereignisse in Afghanistan und löste damit eine lebhafte Debatte aus.

4 Von der International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001 entwickelt, wurde das Konzept auf dem UN World Summit 2005 von fast allen Staaten akzeptiert. In Resolution 1674 ist es erstmals völkerrechtlich verbindlich erwähnt.

ganze Reihe von militärischen Interventionen des Westens. Dahinter verbarg sich ein aus dem Sicherheitsbegriff abgeleiteter Allzuständigkeitsanspruch für Krisen weltweit. Nicht weil Staaten, die sich zum erweiterten Sicherheitsbegriff bekannten, unbedingt intervenieren wollten, sondern weil sie in eine argumentative Falle gerieten, die es opportuner machte zu intervenieren. Je nach politischem Standpunkt wurde dies teilweise mehr als Recht oder als Pflicht verstanden. Der erweiterte Sicherheitsbegriff schaffte auch ein »moral hazard« Problem: Es erscheint plausibel, dass radikale Islamisten in einigen Konflikt-herden durch ihre Gräueltaten ein Eingreifen des Westens geradezu erzwingen wollten.

Gerade die deutsche sicherheitspolitische Debatte enthält aber weiterhin auch eine gewisse normative Komponente, wie besonders in der Ukraine- und der aktuellen Flüchtlingskrise deutlich wird. Die innenpolitische Diskussion sowie der Umgang mit der Türkei in der Flüchtlingsfrage zeigt aber auch, dass deutsche Sicherheitspolitik im Angesicht der Grenzen ihrer Möglichkeiten derzeit zwischen normativen Ansprüchen und Realpolitik ihre klare Linie sucht. Vor diesem Hintergrund dürften die jüngsten Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel als ein Versuch zu verstehen sein, der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik neue Prioritäten zu geben, Ressourcen effektiver einzusetzen und Ziele besser zu erreichen.⁵

Mit der Entwicklung des erweiterten Sicherheitsbegriffs war es nur logisch, dass auch die Europäische Union (EU) mit ihren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Zielstellungen im Laufe der 1990er Jahre immer mehr als ein möglicher Sicherheitsakteur gesehen wurde. Bereits im Maastrichter Vertrag war von der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Teil der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik die Rede.⁶ Allerdings wurde erst durch das britisch-französische Abkommen von St. Malo 1998 der Weg geebnet für den Aufbau echter verteidigungspolitischer und Sicherheitsstrukturen innerhalb der EU.⁷ Dadurch erst wurde es möglich, dass sich die EU zu einem Sicherheitsakteur im Sinne des Begriffs der erweiterten Sicherheit entwickeln konnte.

Nach den Integrationsschüben der 1980er und 1990er Jahre mit der Vervollständigung des Europäischen Binnenmarkts, der Einführung des Euro und der Erweiterung der EU nach der Jahrtausendwende war aus integrationstheoretischer

5 »Nach Bewältigung der Flüchtlingskrise wird Deutschland ein Land sein, das sich mehr mit Außenpolitik beschäftigt. Wir werden mehr in Entwicklungshilfe investieren und uns mehr um die Krisen in der näheren Umgebung Europas kümmern müssen.« Angela Merkel in der Sendung »Anne Will«, 7.10.15.

6 Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), 1992, Titel V.

7 St. Malo declaration, source for example: www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html.

Sicht⁸ die Sicherheits- und Verteidigungspolitik das natürliche nächste Feld der Integration. Die Jugoslawien-Kriege waren die große sicherheitspolitische Krise, die zur Schaffung von GASP⁹ und GSVP¹⁰ führten. Deutschland war in den Folgejahren bemüht, sich nicht von den beiden größten Militärmächten innerhalb der EU von der Entwicklung abhängen zu lassen und unterstützte die Entwicklung von GASP und GSVP intensiv. Es folgte der institutionelle Aufbau der politisch-militärischen Strukturen, der sich eng an den NATO-Strukturen orientierte. Planzahlen wurden erarbeitet für den Aufbau militärischer und ziviler Kräfte, die sogenannten »Helsinki Headline Goals«.¹¹ Im Angesicht der Irak-Krise 2003 und dem tiefen Dissens zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten entstand unter der Verantwortung des Hohen Vertreters der EU, Javier Solana, die Europäische Sicherheitsstrategie, der erste kohärente Versuch, aus europäischer Sicht, Bedrohungen, Interessen und sicherheitspolitische Ziele zu definieren. In der Folge entsandte die EU über zwanzig zivile und militärische Missionen in Krisenherde bis nach Zentralafrika. Die Wirkkraft dieser Missionen und des politischen Einflusses der EU als ganze in diesen Regionen blieb jedoch begrenzt, da immer deutlicher wurde, dass der politische Wille der Mitgliedstaaten zu integriertem Handeln fehlte. Mehr noch, je weiter die GASP und GSVP ausbuchstabiert und in die Praxis umgesetzt wurde, desto deutlicher wurden ihr vor allem von den großen Mitgliedstaaten Grenzen gesetzt. Eklatante Beispiele hierfür sind die konsequente Weigerung Großbritanniens, einer Erhöhung des sehr geringen Budgets der Europäischen Verteidigungsagentur zuzustimmen. Frankreichs explizite Weigerung bei der GSVP-Mission EUFOR Tchad/RCA, den angebotenen Einsatz der sogenannten »Nordic Battlegroup« zuzulassen und auf nationalen Truppenbeiträgen zu bestehen, sowie die deutsche Enthaltung im UN Security Council bei der Abstimmung über Luftschläge im libyschen Bürgerkrieg zur Unterstützung der Aufständischen gegen Gaddafi. Es geht sicher nicht zu weit, heute von einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik in Europa zu sprechen. Es hat sich faktisch ein institutionalisierter Intergouvernementalismus etabliert, der auch den Rat als EU-Institution an den Rand drängt. Überdeutlich wurde das in einem anderen Politikfeld anhand der häufigen Sondergipfel der EU-Staats- und Regierungschefs im Zusammenhang mit der Griechenlandkrise. Eine Regelung des Problems im Rahmen der normalen EU-Ratsprozeduren war nicht mehr möglich.

8 Der Neofunktionalismus nach Ernst B. Haas schien in dieser Zeit den europäischen Integrationsprozess am besten zu modellieren und erwartete immer weitergehende Integration durch Sachzwänge und sogenannte »spill-over« Effekte. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

9 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

10 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

11 www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf.

Der internationale Rahmen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ist also in einem rasanten Tempo unsicherer und komplexer geworden. Der sogenannte Westen insgesamt verzeichnet eine relative Machtabnahme. Diese wurde in den 1990er Jahren noch überstrahlt von der eindrucksvollen Wirtschafts- und Militärmacht der USA als der »einzig übriggebliebenen Supermacht«. In den Jahren nach 9/11 zeigten sich aber immer deutlicher die Grenzen des Willens und der Möglichkeiten auch der USA, globale Gestaltungsmacht zu sein.

Die Europäische Union hat nach einer Phase der Euphorie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der Vertiefung und Erweiterung mittlerweile viel von ihrer Strahlkraft eingebüßt und kämpft mit starken Zentrifugalkräften und kritischem Hinterfragen der Legitimation ihres Handelns.

Die NATO als zentrale transatlantische Sicherheitsarchitektur funktioniert zwar, stellt jedoch in einer Welt des erweiterten Sicherheitsbegriff nicht mehr den zentralen Sicherheitsvektor dar, der sie zu Zeiten des Kalten Krieges war. Selbst das veränderte Verhalten Russlands in den letzten Jahren dürfte daran nichts Wesentliches verändern.

Die Vereinten Nationen (VN) bilden bis heute die Kräfteverhältnisse der Welt zum Ende des Zweiten Weltkriegs ab. Diese haben sich inzwischen massiv verschoben, was der Legitimität und Funktionalität der VN, vor allem des Sicherheitsrates, deutliche Grenzen setzt.

Unter Wladimir Putin versteht sich Russland derzeit als Abrissbirne einer »Pax Americana«. Das direkte russische militärische Eingreifen in den syrischen Bürgerkrieg stößt dabei in einen Nahen Osten, in dem die USA ihre Sicherheitsinteressen nicht mehr mit derselben Konsequenz verfolgen wie in der Vergangenheit. Die Auswirkungen betreffen Europa dabei stärker als die USA. Die Flüchtlingskrise ist davon nur ein besonders sichtbarer Ausdruck. Mit dem syrischen Bürgerkrieg sieht sich Europa einer sicherheitspolitischen Herausforderung gegenüber, von der es unmittelbar und massiv betroffen ist, für deren Bewältigung ihm aber die Mittel fehlen.

Von der Ukraine bis Nordafrika ist aus dem einst vom ehemaligen EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso beschworenen »circle of friends« inzwischen ein »ring of fire« geworden: Grenzen werden unilateral verschoben, es gibt Bürgerkriege, islamistische Terrorgruppen unterminieren ganze Staaten, viele arabische Gesellschaften sind nach dem »Arabischen Frühling« unfreier *und* instabiler geworden und das Internet, mit Facebook und Twitter ist nicht mehr die Verlängerung der »soft power« amerikanischer Freiheitswerte, sondern wird in zunehmendem Maß zur Propaganda autoritärer Regierungen und zur Rekrutierung und Verführung junger Menschen für die Ziele etwa des Islamischen Staates verwendet.

Konträr zu praktisch allen anderen Staaten des Westens hat Deutschland seit der Wiedervereinigung im letzten Vierteljahrhundert dagegen einen relativen

Machtzuwachs erfahren. Nach jahrelangen internationalen Forderungen formulierten Bundespräsident Gauck, Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 eine neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die sich stärker als Partner bei NATO, EU und Vereinten Nationen im globalen Krisenmanagement engagieren will, auch militärisch.

Für Deutschland heißt das, der Sicherheitsbegriff muss weiterentwickelt werden, und er muss wieder praktikabler werden. Deshalb sollte er nicht immer stärker erweitert werden, sondern er muss brauchbarer werden für den Abgleich mit den jeweiligen Interessen, der Formulierung sicherheitspolitischer Ziele und als Grundlage für aktuelle politische Entscheidungen.

Ein Vorschlag, der in die Landschaft des dynamischen und komplexen 21. Jahrhunderts passen würde, wäre, ihn kontextgebunden zu definieren. Sicherheit innerhalb der Europäischen Union ist etwas anderes als Sicherheit etwa im Nahen Osten oder als Sicherheit in Afrika. Der Nachteil dabei ist, je höher der Grad an kontextueller Anpassung, umso weniger allgemeingültig die Sicherheitsdefinition ist, umso größer der Grad an Entscheidungsfreiheit und damit die Gefahr von willkürlichen politischen Entscheidungen, die sich nicht aus vorgelagert definierten Zielen ableiten.

Eine zweite Möglichkeit, die hier angedacht werden soll, wäre die Weiterentwicklung in einem Prozess zu erstellen, den man als eine Art Helsinki 2.0 verstehen könnte:

Der Helsinki-Prozess hat gezeigt, welche langfristigen Wirkungskräfte eine Übereinkunft über Prinzipien erzielen kann, die zunächst sehr abstrakt und allgemein ist, dadurch aber von allen Seiten anerkannt wird. Ebenso wäre es denkbar, heute alle am »ring of fire« beteiligten Akteure in einem lang angelegten Diskussionsprozess zusammenzubringen. Durch die Einbeziehung aller relevanten Akteure, die teilweise in offener Feindschaft zueinander stehen, würde das Ergebnis eines solchen Prozesses Legitimation bei allen Beteiligten erhalten. Deutschland wäre gut platziert und hätte die nötige Glaubwürdigkeit, eine solche Initiative anzustoßen, die von der Europäischen Union – dem Friedensnobelpreisträger von 2012 – getragen werden sollte.

Was waren die Voraussetzungen, unter denen der Helsinki-Prozess gestartet wurde und die zentralen Mechanismen, die letztlich zur Gründung einer großen internationalen Organisation, der OSZE, führten? Und was davon ließe sich auf die heutige Situation übertragen?

Seit den späten 50er Jahren hatte vor allem der Warschauer Pakt immer wieder Interesse daran signalisiert, über Sicherheitsthemen ins Gespräch zu kommen. Dies gelang jedoch erst vor dem Hintergrund einer globalen Entspannungspolitik und der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Beide Seiten, Ost und West, hatten ein Sicherheitsinteresse, mehr Berechenbarkeit des

Verhaltens der jeweils anderen Seite zu erreichen. Mit Finnland stand ein neutrales, von beiden Seiten als Vermittler anerkanntes Land zur Verfügung, das bereit war, den Verhandlungen einen Ort zu geben. In Vorkonferenzen wurde geklärt, welche Themen in den eigentlichen Verhandlungen behandelt werden sollten. Es war wesentlich, dass beide Seiten jeweils für sie wichtige Themen einbringen konnten, und zwar übergeordnete Prinzipien und nicht aktuelle politische Streitthemen.

Das Enddokument, die Schlussakte von Helsinki, zeichnete sich durch drei Dinge aus: Erstens war es kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern nur eine Selbstverpflichtung der Staaten – dies war eine Voraussetzung ihres Zustandekommens. Zweitens war es ein »Dokument der Paradoxien« – dies war eine Voraussetzung für ein Gefühl von »ownership« auf allen Seiten und der Legitimation des Dokuments.¹² Drittens unterlagen beide Seiten Fehleinschätzungen bei der Interpretation des Ergebnisses – dies trug zum langfristigen Erfolg aus westlicher Sicht bei. Die vom Ostblock erreichte Anerkennung der Grenzen wurde zunächst höher eingeschätzt als die Freiheits- und Menschenrechte, die der Westen durchsetzen konnte.

Die Situation im »ring of fire« weist Ähnlichkeiten und Unterschiede zur Situation von damals auf:

Im Unterschied zu damals stehen sich heute nicht zwei klare Blöcke gegenüber mit einigen neutralen Staaten in der Mitte. Es gibt signifikante nicht-staatliche Akteure, schon innerhalb der demokratischen Staaten spielen organisierte Interessengruppen eine viel größere Rolle als zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes. Und in der arabischen Welt spielen mit Gruppen wie dem Islamischen Staat, Al-Kaida und weiteren radikal-islamistischen Gruppen Akteure eine Rolle, die als nicht verhandlungsfähig zu bezeichnen sind. Es bietet sich auch kein neues »Finnland« an, jedoch bietet Deutschland derzeit viele Charakteristika, die unter den richtigen Voraussetzungen eine erfolgreiche Mittlerrolle ermöglichen: Es hat einen gewissen, auch über Europa hinausgehenden Einfluss und steht für ausgewogene Positionen etwa zwischen dem Existenzrecht Israels und Interessen der arabischen Länder.

Ähnlich gelagert wie damals ist, dass alle relevanten Staaten nicht abgedeckte Sicherheitsbedürfnisse haben. Diese sind zunächst meist direkt gegeneinander gerichtet, das Aufkommen radikal-islamistischer Gruppen mit einem Eroberungsanspruch dürfte jedoch im Interesse keiner der Regionalmächte sein. Des Weiteren bestehen verschiedene Konfliktherde, die sich seit langem jeder Lösung widersetzen. Eine solche Helsinki-2.0-Initiative müsste sich mit übergeordneten Prinzipien des Zusammenlebens der Völker im 21. Jahrhundert beschäftigen und sich nicht von den konkreten Konflikthemen instrumentali-

12 Matthias Peter: Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983, S. 533.

sieren lassen, so wie dies in Helsinki seinerzeit gelungen ist. Ein solcher Dialogprozess von Staaten, die auf extrem unterschiedlichen Fundamenten stehen, könnte einen neuen Sicherheitsbegriff zur Folge haben. Dieser würde sicher viele Elemente des erweiterten Sicherheitsbegriffs enthalten. Er könnte aber auch z. B. den Umgang mit religiösen Befindlichkeiten thematisieren, ein Feld, das im westlichen sicherheitspolitischen Denken nur eine untergeordnete Rolle spielt. Ganz sicher müssten die USA und Russland, und auch China, Teil dieses Prozesses sein, wenn er erfolgreich sein soll.

Die dargelegte Analyse der aktuellen sicherheitspolitischen Situation Deutschlands und Europas, der Möglichkeiten und Grenzen politischen Handelns sowie die vorgeschlagene Helsinki-2.0-Initiative lassen einige Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffs zu:

1. Der erweiterte Sicherheitsbegriff, wie er seit dem Ende des Ost-West-Konflikts entstand, ist überholt und muss angepasst werden.
2. Er sollte nicht immer stärker um weitere politische Dimensionen erweitert werden. Dies trägt zum einen die Gefahr einer »securitization« in sich und zum anderen macht es den Begriff zunehmend beliebig und ungeeignet für politische Handlungsanweisungen.
3. Der Sicherheitsbegriff sollte stärker flexibilisiert werden. Im 21. Jahrhundert verändern sich die Grundlagen und Rahmenbedingungen politischer und geographischer Räume schneller als früher. Eine kontextbezogene Definition des Sicherheitsbegriffes würde eine zielgenauere Anpassung der zu definierenden Sicherheitsbedürfnisse im konkreten Konflikt erlauben. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Justierung des Begriffs nicht nach tagesspolitischen oder z. B. sachfremden politischen Erwägungen getroffen wird. Ein solcher Mechanismus könnte auch dem »moral hazard«-Problem vorbeugen, dass Konfliktparteien durch gezieltes Verhalten ein Eingreifen des Westens quasi erzwingen.
4. Ein Grundverständnis, dass im 21. Jahrhundert grundsätzlich jedes gesellschaftliche Themenfeld sicherheitsrelevant werden kann, wäre eine gute Voraussetzung, um anschließend kontextbezogene Definitionen zu erstellen, die dann für entstehende Konfliktfelder angewandt werden können. Diese können geographisch oder thematisch bezogen sein.

Die aktuellen Herausforderung für Deutschland und Europa sind so groß und vielfältig, dass die Kapazitäten der deutschen Politik damit gebunden sind, ihnen jeweils zu begegnen. Es fragt sich jedoch, ob diese Konflikte nicht Symptome tieferer Veränderungen sind, auf die die Politik mit neuen Ansätzen und qualitativ neuem sicherheitspolitischen Denken im 21. Jahrhundert antworten muss.

Literaturverzeichnis

Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

HelsinkiHeadlineGoal: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/Helsinki%20Headline20Goal.pdf.

Matthias Peter: *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983*, S. 533.

St. Malo declaration, source for example: www.atlanticcommunity.org/SaintMalo%20Declaration%20Text.html.

Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), 1992, Titel V.

Weißbuch der Bundeswehr 1994, S. 36.

www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093v2.pdf.