

Inhalt

Vorwort zur dritten Auflage	7
Vorwort zur zweiten Auflage	9
Vorwort zur ersten Auflage	10

A: Grundlagen

Kapitel 1 Die Entwicklung des Sicherheitsverständnisses in Deutschland	15
<i>Stephan Böckenförde</i>	
Kapitel 2 Normative Grundlagen, Werte und Interessen deutscher Sicherheitspolitik	49
<i>Michael Staack</i>	
Kapitel 3 Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik – Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven	83
<i>Sven Bernhard Gareis</i>	
Kapitel 4 Innenpolitische Dimensionen der Sicherheitspolitik	111
<i>Martin H. W. Möllers</i>	
Kapitel 5 Militärische Beiträge zur Sicherheit	157
<i>Sven Bernhard Gareis</i>	
Kapitel 6 Öffentliche Meinung und Sicherheitspolitik	191
<i>Jörg Jacobs und Jana Pötzsche</i>	

B: Ausgewählte Handlungsfelder

Kapitel 7 Herausforderungen hybrider Kriegführung	219
<i>Johann Schmid</i>	
Kapitel 8 Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der deutschen Sicherheitspolitik	239
<i>Siegmar Schmidt</i>	

Kapitel 9	
Der Klimawandel und seine Folgen für die deutsche Sicherheitspolitik	261
<i>Susanne Dröge</i>	
Kapitel 10	
Die Sicherheit der Energieversorgung – Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik	279
<i>Kirsten Westphal</i>	
Kapitel 11	
Geostrategische Dilemmata: Deutschlands Beziehungen zu Russland und China	313
<i>Pál Dunay und Sven Bernhard Gareis</i>	
C: Sicherheitspolitik in internationalen Organisationen	
Kapitel 12	
Die Europäische Union und die deutsche Sicherheitspolitik	343
<i>Wilhelm Knelangen</i>	
Kapitel 13	
Die NATO: Grundlagen und Deutschlands Rolle im Bündnis	375
<i>Dirk Schuchardt und Olaf Theiler</i>	
Kapitel 14	
Deutsche Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen	423
<i>Ekkehard Griep und Johannes Varwick</i>	
D: Perspektiven	
Kapitel 15	
Ausblick: Sicherheitspolitische Herausforderungen der Zukunft	459
<i>Stephan Böckenförde und Olaf Theiler</i>	
E: Anhang	
Zeitschriften	471
Internetlinks	472
Abkürzungsverzeichnis	474
Autorinnen und Autoren	479
Index	481

Kapitel 1

Die Entwicklung des Sicherheitsverständnisses in Deutschland

Stephan Böckenförde

Derzeit befindet sich die deutsche Sicherheitspolitik am Beginn einer dritten Phase seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland:

Die Jahre 1949 bis 1989/90 hatten vollkommen im Zeichen des Ost-West-Konfliktes gestanden. Sie waren geprägt durch das Paradigma eines möglichen Krieges zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion und ihren jeweiligen Verbündeten bzw. den von ihnen geführten „Blöcken“. Der „Kalte Krieg“, also die dauerhafte konfrontative Grundhaltung, war durch die militärischen Faktoren eines Industriezeitalters bestimmt: Diesseits und jenseits der Blockgrenze standen sich symmetrisch hochgerüstete konventionelle Streitkräfte in großer Zahl gegenüber. Ausschlaggebend war die „größere Zahl“. Entsprechend besaß die „panzerstarke“ Bundeswehr beispielsweise jeweils mehr als 2000 Leopard-1-, Leopard-2- oder Marder-Panzer. Gleichzeitig lag ihre Personalstärke in den 1980er Jahren zeitweise bei rund 495 000 Soldaten; zusätzlich waren in Westdeutschland große Kontingente der NATO-Verbündeten stationiert. Auf der „Gegenseite“ standen starke Verbände der Nationalen Volksarmee gemeinsam vor allem mit den Truppen der Gruppe der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland.

Darüber hinaus legten sich beide Blöcke neben den konventionellen Kräften nukleare Potenziale in „overkill“-Dimensionen zu. (Minimal-)Ziel beider Seiten war es, über so starke Zerstörungskraft zu verfügen, dass der Preis eines Angriffs für den Angreifer so hoch gewesen wäre, dass er davor zurückgeschreckt hätte (was jedoch „Stellvertreterkriege“ in anderen Teilen der Welt nicht ausschloss).

In dieser Phase war die Sicherheitspolitik beider deutscher Staaten vollkommen darauf ausgerichtet, die territoriale Integrität des Staates und die politische Souveränität – Handlungsfreiheit – zu erhalten. Konzeptionell standen dazu die Fähigkeiten zu „militärischer Verteidigung“ und „Abschreckung“ im Zentrum.

Nach dem Ende des Kalten Krieges bzw. des Ost-West-Konfliktes konzentrierte sich die deutsche Sicherheitspolitik in ihrer zweiten Phase vor allem auf Phänomene des Ordnungszusammenfalls und gewaltsamer Konflikte abseits des eigenen Territoriums. In dieser Phase, die ab den frühen 1990er Jahren insgesamt wesentlich durch eine ordnungspolitische, vor allem ökonomisch motivierte Globalisierung sowie eine Relativierung der Rolle des Territorialstaates geprägt war, etablierten sich in der deutschen Sicherheitspolitik die Vorstellungen von einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ bzw. einem „erweiterten Sicherheitsverständnis“. Sicherheit wurde nun nicht mehr primär auf die territoriale Integrität und politische Souveränität bezogen – diese galten als ohnehin unangefochten –, sondern auf das ungestörte Funktionieren politisch-gesellschaftlicher Systeme in einem großräumigen (für einige Staaten in einem globalen) Kontext.

Damit ging für Deutschland die zentrale Bedrohung nicht mehr von zahlenmäßig starken gegnerischen Streitkräften und deren unmittelbaren Zerstörungspotenzialen aus; vielmehr wurde die Sicherheit herausgefordert durch komplexe und multidimensionale soziale Entwicklungen, die nicht mehr unbedingt *unmittelbar*-physische Qualität besaßen, sondern die sich vor allem *mittelbar* und *indirekt* auswirken konnten. Bisweilen wurden die sicherheitspolitischen Herausforderungen sogar erst im Prozess eines politisch-gesellschaftlichen Diskurses „geschaffen“, wie sich dies beispielsweise in dem Satz von Verteidigungsminister Struck über die „Verteidigung von Deutschlands Sicherheit am Hindukusch“ ausdrückte oder – diesmal in ablehnender Form – dem „I am not convinced“ von Außenminister Fischer, mit dem er im Vorfeld des Irakkrieges die deutsche Nichtbeteiligung begründete.

Die deutsche Sicherheitspolitik diene in der Praxis nun nicht mehr dem Ziel, durch militärische Abschreckung einen Beitrag zur Verhinderung eines Ost-West-Krieges oder ggf. der territorialen Verteidigung zu leisten, sondern sie hatte vor allem die ordnungspolitische Aufgabe, Entwicklungen, die sich negativ auf regionale Stabilität auswirken konnten, zu bekämpfen, zu unterdrücken oder in ihren Auswirkungen möglichst gering zu halten. Die deutsche Sicherheitspolitik wirkte damit ebenfalls *mittelbar* und *indirekt*. In diesem Rahmen nahmen die Streitkräfte mit ihren vor allem auf Gewaltanwendung ausgerichteten Fähigkeiten eine neue Rolle an, indem sie ihre Fähigkeiten statt zur Verteidigung und Abschreckung funktional in den Dienst von „Schützen“ und „Stabilisieren“ stellten, womit sie nicht nur in einen ordnungspolitischen, sondern sogar – mit allen offensichtlichen Widersprüchen – in einen friedenspolitischen Kontext gestellt wurden.

Gleichzeitig kam es zu einer Verschiebung der Bezugsgrößen: Stand ursprünglich der *Staat* im Mittelpunkt der Sicherheitspolitik, so rückten nun kleinere Gruppen – unter der Vorstellung einer „human security“ schließlich bis hinunter zum Individuum – ins Zentrum sicherheitspolitischer Überlegungen. In diesem Zusammenhang wurde das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten von Staaten zwischenzeitig durch eine *responsibility to protect* relativiert, nach der „gescheiterten“ Staaten im äußersten Fall ihre Souveränität abgesprochen wurde und die bedrohten Individuen unter die Schutzpflicht anderer Staaten fielen.

Parallel dazu traten auch „nichtstaatliche Akteure“ als neue Herausforderer auf, die – wie die Anschläge vom 11. September 2001 zeigten – über (destruktive) Fähigkeiten verfügen können, die in ihren Folgen durchaus kriegsähnliche Dimension besitzen. Mit ihnen können Staaten in „asymmetrische“ Kriege verstrickt werden, die meist nicht mehr klaren Abfolgen von Frieden-Spannungsfall-Krieg-Frieden folgen, sondern die oft in langen, zwischen unterschiedlichen Intensitäten oszillierenden Gewaltzuständen verlaufen, denen man sicherheitspolitisch mit „Krisenprävention“, „Krisenmanagement“ bzw. „-bewältigung“ und „Krisenachsorge“ zu begegnen sucht.

Die dritte, aktuelle Phase der deutschen Sicherheitspolitik schließlich begann im Frühjahr 2014, als es mit dem russischen Vorgehen in der Ukraine zu einer „Renaissance“ zwischenstaatlich verstandener Sicherheitspolitik kam. Dieses ist ein Verständnis, das beispielsweise auch durch das Vorgehen Chinas gegenüber Taiwan, in Hongkong und Tibet oder im Raum des südchinesischen Meeres, durch die territorialen Konflikte, in die die Türkei verstrickt ist, oder durch das konfrontative Verständnis von Sicherheitspolitik, dem die Regierung Trump folgte, genährt wird.

In dieser Phase wird die bis dahin von Deutschland eingeübte Praxis der im „erweiterten Sicherheitsverständnis“ funktional eingesetzten Fähigkeit zur Gewaltanwendung erheblich relativiert. Konzeptionell erinnert dies eher an die erste Phase. Im Gegensatz zu jener ist die Sicherheitspolitik nun aber nicht mehr kleinräumig territorial, eindimensional gewaltsam und auf Verteidigung angelegt, sondern sie reagiert auf eine Welt, die im Zuge von Globalisierung und daraus folgender Vernetzung sowie „postindustriellen“ Produktionsweisen voll-

kommen andere Verwundbarkeitsmuster aufweist als noch im Kalten Krieg. Gleichzeitig ist vor diesem Hintergrund das Bild des „hybriden Krieges“ entstanden, der „entsequentialisiert“ unterhalb der Schwelle des klassischen physischen Krieges, Regeln brechend und Verhaltenskodizes ignorierend auf den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Zusammenhalts als dem neuen *center of gravity* zielt.

Damit rückt – nach „Verteidigung/Abschreckung“ sowie „Schutz/Stabilisierung“ – nun mit „Resilienz“, also gesellschaftlicher bzw. gesamtstaatlicher Widerstandsfähigkeit, ein altes Konzept in neuer Form und unter neuer Begrifflichkeit in das Zentrum sicherheitspolitischen Denkens in Deutschland.

Auf den folgenden Seiten wird die Entwicklung dieses sicherheitspolitischen Denkens seit Gründung der Bundesrepublik vor allem anhand regierungsamtlicher Dokumente ausführlicher nachgezeichnet. Dabei wird der internationale Kontext, der dieses Denken bestimmte (Phase 1) oder zu dem es parallel lief (Phase 2), in groben Zügen dargestellt. Dem vorangestellt werden jedoch Überlegungen zum Verständnis von staatlicher Sicherheit und Sicherheitspolitik sowie zur Bedeutung und Rolle, die der (Territorial-)Staat trotz aller Relativierungen als nach wie vor zentraler Bezugspunkt von Sicherheitspolitik spielt. Abgeschlossen wird das Kapitel durch eine Reihe von Diskussionsfragen.

1 Was ist Sicherheit? Was ist Sicherheitspolitik?

Abstrakt mag man „Sicherheit“ verstehen als das weitgehende Unberührtsein von Gefährdungen sowie den Erhalt der menschlichen Unversehrtheit in einer das Überleben ermöglichenden Umwelt.

Dies kann sich zum einen auf Individuen, zum anderen auf Gemeinschaften beziehen, die sich weitgehend frei von existenziellen Gefahren entfalten können. Oder, wie Löwenthal es für Staaten definierte: sich selbstbestimmt ohne äußeren Druck, Zwang oder Erpressung entwickeln zu können (vgl. Meyers 2004: 30). Kurz: souverän zu sein und zu bleiben.

Entsprechend kann man unter „Sicherheitspolitik“ diejenige Politik verstehen, die einem Gemeinwesen zur Ausbildung und (potenziellen) Anwendung von Fähigkeiten dient, seine eigene Ordnung (nach innen) kontrolliert zu entwickeln und die Beziehungen zu seiner Umwelt (nach außen) so zu gestalten, dass es drohenden Gefahren gewachsen und vor ihnen geschützt ist. Dies bedeutet, Aggressionen und andere unmittelbar zerstörerische Effekte unterdrücken, fernhalten oder abwehren zu können. Darüber hinaus sollte diese Politik aber auch Entwicklungen beeinflussen (ggf. verhindern) können, die mittelbar über Wirkungen und Folgeeffekte die Sicherheit potenziell oder tatsächlich beeinträchtigen können.

Damit lassen sich einerseits „Wirkung von Gefahren“, andererseits „Fähigkeit zum Schutz“ als die beiden zentralen Größen von Sicherheitspolitik auffassen: Gemeinwesen müssen sich im weitesten Sinn gegen die *Wirkungen* von Gefahren *schützen* können, um sicher zu sein.

Von der Wirkungsseite aus betrachtet, ist in der politischen Praxis der Aspekt der Schwere bzw. der Grad der drohenden oder im Eintrittsfall zu erwartenden (Zer-)Störung von entscheidender Bedeutung: Erscheinen mögliche geringfügige Auswirkungen tolerabel, weil die Kosten bzw. die erforderlichen Anpassungsleistungen nach einem Schadenseintritt nicht hoch sind, sind dagegen Wirkungen mit hohem Beeinträchtigungsgrad sicherheitspolitisch höchst relevant.

Dieser Zusammenhang weist zugleich auch auf einen deliberativ-diskursiven Aspekt von Sicherheit hin: Der Grad gesellschaftlicher Akzeptanz wird ausgehandelt. Jenseits einer unmittelbaren existenziellen Bedrohung, die allgemein ersichtlich und tatsächlich nicht verhan-

delbar ist (z. B. im Kontext des Ost-West-Konfliktes in einen „Heißen Krieg“ hineingezogen zu werden), wird die Relevanz von Bedrohungen gesellschaftlich konstruiert, also im Rahmen komplexer Diskurse zwischen den verschiedenen Akteuren verhandelt.

Dabei sind die Antworten auf die Fragen nach der Relevanz von Bedrohungen und den möglichen Reaktionen auf sie einerseits historisch determiniert, indem sie beispielsweise von dem jeweils gesellschaftlich-technischen Stand abhängig sind. Andererseits weisen sie auch voluntaristisch-konstruierte Elemente auf, indem sie debattiert werden (als Beispiel dafür mögen die weltweit jeweils verschiedenen gesellschaftlichen Antworten auf die unterschiedlichen Corona-Maßnahmen dienen, die von einzelnen Regierungen eingeleitet wurden).

So geht im allgemeinen Verständnis die größte und offensichtlich zerstörerischste – und damit sicherheitspolitisch relevanteste – Gefahrenwirkung von physischer Gewalt gegenüber Individuen und Gemeinwesen aus (dies schließt *Naturgewalt* durchaus ein), die entsprechend am Ausgangspunkt sicherheitspolitischen Denkens steht. Und es ist von elementarer sicherheitspolitischer Bedeutung, dass Gemeinwesen die Fähigkeit besitzen, sich gegen Gewalt zu verteidigen bzw. sich vor ihr zu schützen zu können.

In funktionierenden Gemeinwesen erfolgt eine binnengesellschaftliche Gewaltkontrolle durch eine Monopolisierung der Gewaltausübungskompetenz. Durch die so entstehende Konzentration von Macht, Zwang und Gewalt in einem einzigen Organ wird die Grundlage geschaffen, Konflikte innerhalb des Gemeinwesens unter einer allgemein akzeptierten Zwangsdecke potenziell weitgehend gewaltfrei bearbeiten zu können. Gewalt wird also auch in funktionierenden Gemeinwesen nicht grundsätzlich beseitigt, sondern bleibt in Gestalt der Möglichkeit regulierter Gewaltanwendung oder Anwendung von Zwang bzw. Macht potenziell bestehen. Über eine Rückverlagerung der Kontrolle in das Gemeinwesen hinein kann das Niveau jedoch nicht nur gesenkt, sondern das Gewaltmonopol legitimiert und die Verfügbarkeit in das Gemeinwesen hinein demokratisiert werden.

Intra-gesellschaftliche Gewalt und Zwang sind also in ihrem Grad beeinflussbar und zugleich – als offensichtliche gesellschaftliche Grundphänomene – kontrollierbar, funktionalisierbar und reduzierbar. Ob und wie weit dieser Prozess allerdings in der Praxis tatsächlich stattfindet, beruht auf komplexen Voraussetzungen und hängt letztlich wiederum von konkreten individuellen historisch-politischen Umständen ab.

Parallel zu der sicherheitspolitischen Frage der Gewaltunterdrückung und -bindung innerhalb von Gemeinwesen ist es Ziel, Gewalt und Gewalteinwirkung von außen zu verhindern, solange ein dem innerstaatlichen Gewaltmonopol vergleichbarer Mechanismus nicht existiert.

Ein Weg über Regeln und Verbote ist vorstellbar, aber risikobehaftet, solange einzelne Staaten nicht Gefahr laufen, bei Regelverstoß sanktioniert zu werden.

„Entmutigungsstrategien“ aus einerseits Schutzmaßnahmen, andererseits der Fähigkeit, selbst gewaltsam reagieren zu können, verfolgen das Ziel, die Kosten für einen Gegner im Fall eines Angriffs so hoch zu treiben, dass er von einer Gewaltanwendung absieht. Dabei ist allerdings problematisch, dass dieser Weg die jeweilige Gegenseite möglicherweise darüber im Unklaren lässt, ob man nicht doch bereit sein könnte, selbst als erster anzugreifen, so dass die Gegenseite ihrerseits ihre Potenziale vergrößert und beide Seiten in eine Spirale der Aufrüstung geraten – ein „Sicherheitsdilemma“, wie es John Herz in der Hochphase des Kalten Krieges analysierte (Herz 1961: 119 f.).

Diesem konfrontativen sicherheitspolitischen Vorgehen – dem gegnerischen mit eigenem Gewaltpotenzial zu begegnen – steht eine kooperative, ggf. sogar integrativ angelegte Gestaltung von Sicherheit gegenüber. Dabei verwandeln Kooperationen konfrontative Nullsummenspiele – des einen Sicherheitsgewinn ist des anderen -verlust – in für alle Seiten attraktive kostensenkende Zusammenhänge. Integration schafft Strukturen, in denen Akteure – um den Preis einer Reduzierung bzw. Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit – keine Gewalt

mehr gegen die anderen Akteure anwenden können (wie dies beispielsweise in der EU umgesetzt ist).

2 Der Staat als zentraler sicherheitspolitischer Akteur und das internationale Staatensystem

Der Territorialstaat ist diejenige gesellschaftliche Organisationsform, die bis heute die Sicherheitspolitik bestimmt. Mit ihm werden, trotz des Bedeutungsgewinns nichtstaatlicher Akteure, bis heute sowohl die wesentlichen Sicherheits Herausforderungen als auch die Antworten darauf verbunden: Funktionierenden Territorialstaaten gelingt es, nach innen ein Gewaltmonopol aufzubauen und zugleich Sicherheit vor potenziell von Nachbarstaaten ausgehender Gewalt zu schaffen.

Klassisch wird der Territorialstaat durch die drei konstituierenden Faktoren *Staatsterritorium*, *Staatsvolk* und *Staatsgewalt* (Jellinek 1966: 144-148) charakterisiert: Der Territorialstaat definiert sich durch die territorial bestimmte Zugehörigkeit des Staatsvolkes und einen territorial festgelegten Geltungsbereich seiner staatlichen Ordnung, insbesondere seiner Machtanwendungs- und Zwangsausübungsbefugnisse.

Territorialität ist also der zentrale Faktor: Er trennt „Innen“ von „Außen“, unterscheidet Individuen nach Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit und grenzt Herrschafts-, Macht- und Ordnungsbereiche benachbarter Staaten voneinander ab. Die sich ursprünglich meist unter Zwang vollziehende Bildung eines Staatsvolkes geht umso leichter vonstatten, je legitimer den Unterworfenen die Herrschaft erscheint, je williger sie sich ihr unterstellen und je stärker integrativ Kohäsionskräfte wirken (beispielsweise über die soziale Konstruktion einer „Nation“, die den Territorialstaat zum *Nationalstaat* macht).

Die komplexen, oft in langwierigen und gewaltsamen Prozessen hergestellten Grundlagen schaffen die Basis für eine innergesellschaftliche Sicherheit, eine „innere Sicherheit“, indem sich die Staatsgewalt durch die „gewalttätige Dominanz des zentralen Herrschaftsapparates“ an die Stelle eines „gewaltsame[n] Selbsthelfertum[s]“ (von Trotha 1995: 133) einzelner gesellschaftlicher Teilgruppen stellt. Über sein Gewaltmonopol schafft der Staat so die Voraussetzung für die öffentliche Ordnung und im Idealfall für eine non-arbiträre und vergleichsweise zwangsarme Bearbeitung innergesellschaftlicher Konflikte (zur inneren Sicherheit siehe auch den Beitrag von Möllers in diesem Band).

Neben der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung schützt der Territorialstaat zugleich das Gemeinwesen vor Gefahren von außen, indem er seine territoriale Integrität und seine politische Souveränität gegen etwaige Angriffe sichert. Seine Staatsgrenzen sind vulnerabel, und an seiner Fähigkeit, diese Staatsgrenzen – seine „harte Schale“ (Herz 1961: 15, siehe auch Herz 1957) – verteidigen zu können, entscheidet sich in der klassischen Sicherheitspolitik die Frage, ob der Staat ein Minimum an politischer Souveränität bewahren kann. An den Staatsgrenzen entscheidet sich die Frage nach *Frieden* und *Krieg*.

Dabei hat es der Territorialstaat in seiner Geschichte meist nicht dabei belassen, sich auf die Herstellung innerer und äußerer Sicherheit vor Gewaltakten und Selbsthelfertum zu beschränken: In historisch langen Prozessen und in unterschiedlicher Ausprägung hat er anderen, meist traditionellen Akteuren auch die Funktion abgenommen, ökonomische und soziale Sicherheit zu gewährleisten (beispielsweise durch die Einführung von staatlichen Sozialversicherungssystemen). Damit hat er wiederum auch im Laufe der Zeit Erwartungshaltungen an seine umfassende Leistungsfähigkeit entstehen lassen, die letztlich auf seine Legitimität zurückwirkt. Von wesentlicher Bedeutung sind dabei gesellschaftliche Akzeptanz und ge-

sellschaftliches *Vertrauen*. Verliert der Staat dieses, wird er schlimmstenfalls von innen heraus zu einem *failing state* bzw. zu einem *failed state*.

Der Territorialstaat hat – von Europa ausgehend schrittweise bis in die 1960er Jahre vor allem durch Überwindung des Kolonialismus – die Grundlage für das „internationale System“ geschaffen. Dieses ist im Kern ein egalitär-anarchisches System prinzipiell gleichberechtigter Staaten. Es kennt im Gegensatz zum binnenstaatlichen System also weder formale Hierarchien noch ein den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechendes Gewaltmonopol, das effektiv in der Lage wäre, Gewalt zu organisieren, zu zentralisieren und durch Gewalt zu unterdrücken oder nachträglich zu sanktionieren. Daher besteht innerhalb des Staatssystems die sicherheitspolitische Notwendigkeit für jenes Selbsthelfertum fort, das innerstaatlich von dem staatlichen Gewaltmonopol abgelöst worden war.

Dabei galt im internationalen System zwischenstaatlich die Anwendung von Gewalt – als „Krieg“ – lange Zeit weitgehend sogar als legale und legitime Form der politischen Konfliktaustragung und der Interessendurchsetzung. Sie war die sprichwörtliche „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ (von Clausewitz 2005: 38). Nur ganz allmählich wurden Kriege durch Kriegegesetz und humanitäres Völkerrecht überhaupt reguliert, und erst 1928 gingen 41 Staaten mit dem Briand-Kellogg-Pakt eine gegenseitige Selbstverpflichtung ein, untereinander auf Kriege als Mittel der internationalen Politik zu verzichten.

In der Folge legten die Mitglieder der 1945 gegründeten Vereinten Nationen (VN) fest, sich der Gewaltandrohung und -anwendung zu enthalten, sofern es sich nicht um Akte der individuellen oder der kollektiven Selbstverteidigung handelte oder der VN-Sicherheitsrat eine Gewaltanwendung zuvor ausdrücklich gebilligt hatte.

Jedoch sind diese eingegangenen Selbstverpflichtungen bislang nur begrenzt erfolgreich geblieben, weil sie realpolitisch vielfach nicht durchgesetzt werden konnten. Und so sind die Territorialstaaten unter diesen sicherheitspolitischen Bedingungen in letzter Konsequenz doch wieder auf ein Selbsthelfertum zurückgeworfen und müssen in der Lage sein, die vielfältigen Angriffe auf ihre Souveränität abwehren zu können.

Klassisch haben Staaten die Fähigkeit zur zwischenstaatlichen Außenverteidigung im Wesentlichen auf das Militärische reduziert, also entsprechend konfrontativ aufgefasst. Dabei hat die auf Glaubwürdigkeit angelegte Demonstration ihrer Verteidigungsfähigkeit (also der technischen als auch der personellen Voraussetzungen zur militärischen Gewaltanwendung) und -bereitschaft (also des politisch-gesellschaftlichen Willens zur Verteidigung) das Ziel, dem Gegenüber zu verdeutlichen, dass ein Angriff mit einem inakzeptabel hohen Preis verbunden wäre, um ihn auf diese Weise abzuschrecken.

In der Konsequenz kommt es jedoch vor dem Hintergrund ungleichmäßiger Fortschritte bei militärtechnischen, militärorganisatorischen und militärisch-gesellschaftlichen Entwicklungen fortlaufend zu qualitativen und quantitativen Asymmetrien (nicht zu verwechseln mit jener „Asymmetrie“ zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, die den „asymmetrischen Krieg“ charakterisiert; siehe dazu Münkler 2006). Diese wiederum provozieren die jeweils andere Seite dazu, eine Symmetrie wiederherstellen zu wollen oder gar eine eigene Überlegenheit zu erlangen, um ein Mehr an eigener „Sicherheit“ zu gewinnen und eigene Handlungsfreiheit zu erhalten. Damit kommt es zu dem bereits angesprochenen klassischen Sicherheitsdilemma: Da sich kein Staat der Absichten des anderen sicher sein kann und die Unterscheidbarkeit von defensiven und offensiven Potenzialen oft nur begrenzt möglich ist, provoziert eine vermutete Überlegenheit der Gegenseite zum „Re-Symmetrieren“, so dass durch wechselseitiges Handeln eine Rüstungsspirale in Gang gesetzt wird. Dieser unablässige Versuch eines Zugewinns an eigener Sicherheit führt letztlich zu einem höchst risikobehafteten Zustand, der unter dem Strich die Sicherheit für alle nur verringert. In seiner bislang extremsten Form verkörperte dies das nukleare Wettrüsten während des Kalten Krieges.

Um die eigenen Potenziale zu vergrößern, bietet sich Staaten auch die Möglichkeit, Bündnisse einzugehen. Das Spektrum reicht dabei von lockeren Koalitionen über feste Allianzen bis hin zu Systemen kollektiver Verteidigung mit gegenseitigen Beistandsverpflichtungen, wie sie beispielsweise die NATO darstellt (zur NATO siehe auch den Beitrag von Schuchardt und Theiler in diesem Band).

Eine solche Form der Kooperation bietet zugleich die Möglichkeit, zwischen den Partnern über gegenseitige Unterstützung hinaus auch integrative Strukturen zu schaffen, die Angriffe unter den Beteiligten praktisch unmöglich machen; dies ist im Fall der EU gelungen, in der die Integration vor allem auf wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Ebene verläuft und in der gewaltsames Vorgehen zwischen den Mitgliedern ausgeschlossen ist (zur Europäischen Union siehe auch den Beitrag von Knelangen in diesem Band). Integration überwindet Selbsthelfertum und Re-Symmetrierungsdynamik; sie schließt aber nicht aus, dass integrierte Staatenzusammenschlüsse, die untereinander ihre Konflikte gewaltfrei bearbeiten, nach außen weiterhin Gewaltmittel einschließende Konfliktaustragungsformen anwenden, wenngleich es – wie im Fall der GSVP – nahe liegt, dass auch hier ein besonderes Gewicht auf zivile Mittel gelegt wird.

3 Die erste Phase der (west-)deutschen Sicherheitspolitik

Im vorausgegangenen Abschnitt sind die für das Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik (insbes. deutscher Sicherheitspolitik) wesentlichen Begrifflichkeiten – Fähigkeiten, Wirkung, Staatlichkeit und Gewaltmonopol, Selbsthelfertum und Streitkräfte, Schutz, Abschreckung und Verteidigung, Bündnisse und Bündnisintegration – vorgestellt worden. In der Folge werden das internationale System nach 1945 und das Verständnis deutscher Sicherheitspolitik dargestellt.

3.1 Das internationale System nach 1945

Bis 1945 bestanden weite Teile der Welt, vor allem in Afrika und in Teilen Asiens, aus von Europa abhängigen Kolonien, die sich erst in den folgenden Jahrzehnten, teils in sehr gewaltsamen Prozessen, lösten und ihre Selbstständigkeit und Eigenstaatlichkeit erlangten. Diese Entwicklung fand vor dem Hintergrund eines globalen Machtkampfes zwischen zwei antagonistischen Blöcken – „Ost“ und „West“ – statt, die global um Einfluss stritten. So kam es an den „Demarkationslinien“ in Mitteleuropa (insbes. quer durch Deutschland) und Ostasien (v. a. quer durch Korea) zwischen den Blöcken zu einem „Kalten Krieg“, in dem sich die Blöcke durch ihr großes Militärpotenzial gegenseitig in Schach hielten, während in der oft so bezeichneten „Dritten Welt“ bzw. auf dem Gebiet der zu den „Blockfreien“ zusammengeschlossenen Staaten zahlreiche „Stellvertreterkriege“ geführt wurden – im Kern vielfach lokale Auseinandersetzungen, die jedoch in der allgemeinen Wahrnehmung bis 1990 als Teil des Ost-West-Konfliktes betrachtet wurden.

Auf der anderen Seite bemühten sich die Staaten, die sich zwischen 1942 und 1945 in ihrer Gegnerschaft zu Deutschland und dessen Verbündeten sowie zu Japan zu den „Vereinten Nationen“ (VN) zusammengeschlossen hatten, ihre ursprüngliche Kriegskoalition zu einer globalen, weltweit Sicherheit schaffenden Organisation zu entwickeln. So bekannten sie sich in der VN-Charta zum Verzicht auf zwischenstaatliche Gewaltandrohung und -anwendung. Darüber hinaus findet sich in der Charta der Versuch, ein Gewaltmonopol bei den VN