Polarisierung oder Normalisierung? Die Politisierung der Sicherheit und ihre Folgen für demokratische Politik

Hendrik Hegemann

1. Einleitung

Sicherheit ist als Begriff allgegenwärtig im öffentlichen Diskurs liberaler Demokratien. Er zeigt sich dabei nicht nur als vermeintliches ‚Supergrundrecht Sicherheit'[1] bei der Rechtfertigung umstrittener Überwachungspraktiken oder in der Androhung von Wirtschaftssanktionen mit Verweis auf eine Gefährdung der ‚nationalen Sicherheit'. Sicherheit taucht an zentraler Stelle in einer Vielzahl gesellschaftlicher Diskussionen auf. So stellte Heribert Prantl – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie – in einem Kommentar vom Juli 2020 fest: „Unsere Sicherheit wird auch in Krankenhäusern, Kindergärten, Pflegeheimen verteidigt, dort, wo die Caritas arbeitet und die Innere Mission, dort, wo Essen auf Rädern ausgefahren wird" (Prantl 2020). Dass sich unser Sicherheitsbegriff erweitert und wandelt, ist keine neue Erkenntnis (vgl. etwa Daase 2012). Neu erscheint jedoch das Ausmaß, in dem Sicherheit als grundlegendes Narrativ jenseits einzelner politischer Entscheidungen oder engerer Politikfelder zum Ankerpunkt kontroverser Debatten über das Selbstverständnis und die Zukunft liberaler Demokratien wird. Zudem verbindet sich dies mit breiteren Prozessen der (Re-) Politisierung demokratischer Gesellschaften.[2] Dieser Trend der Politisierung ist vielschichtig und beinhaltet unterschiedliche Phänomene. Im Kern beschreibt er aber eine Zunahme der Intensität und Reichweite politischer Konflikte, indem zuvor nicht oder kaum kontrovers diskutierte Themen zum Gegenstand offener und öffentlicher Debatte mit sehr unterschiedlichen Akteuren und Argumenten werden (Grande und Hutter 2016: 7-8). In diesem Sinne verwies im Jahr 2015 auch der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière auf eine „Re-Politisierung der Gesellschaft" vor dem Hintergrund aktueller Krisen, in der Sicherheitspolitik nun „an jedem Küchentisch" erörtert würde. Diese Politisierung gehe sowohl mit „schlimmen Auswüchsen", etwa in Form extremistischer Hetze, als auch mit „sehr wichtigen und interessanten Debatten" einher (Deutsches Forum Sicherheitspolitik 2015: 23).

Dies verweist auf die Ambivalenz von Politisierung und führt zu der Frage, wie sich eine mögliche Politisierung der Sicherheit auf Form und Inhalt demokratischer Politik auswirkt und wie diese Konsequenzen zu bewerten sind. In der Politikwissenschaft galt Sicherheit lange Zeit als ein besonderes Politikfeld, das sich einer öffentlichen Politisierung entzieht und den Handlungsspielraum demokratischer Politik beschränkt. Als Gründe wurden etwa eine breite Prärogative der Exekutive in einem besonders essenziellen Bereich staatlichen Handelns mit bedingter Relevanz für das Alltagsleben der meisten Bürger/-innen, die Rechtfertigung außergewöhnlicher Maßnahmen und Befugnisse durch die Konstruktion existenzieller Gefahren im politischen Ausnahmezustand oder das Management komplexer Risiken durch moderne Technologien und technokratische ‚security professionals' mit besonderer Autorität angeführt (Buzan et al. 1998; Aradau 2004; Huysmans 2014). Inzwischen arbeiten aber immer mehr Studien heraus, dass sich im erweiterten Feld der Sicherheit eine zunehmende Vielfalt politischer Praktiken, Akteure und Argumente findet und sich auch hier Politisierungsprozesse zeigen können (Hegemann 2018; Neal 2019; Geis 2020). Die Auswirkungen dieser untersuchten Prozesse auf die Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Politik spielten dabei bisher allerdings eine untergeordnete Rolle.

2. Form vs. Inhalt? Die unterschiedlichen Auswirkungen der Politisierung von Sicherheit

Aus einer klassischen liberalen Perspektive ließe sich erwarten, dass eine Politisierung von Sicherheit auch zu deren Demokratisierung beiträgt. Politisierung wäre demnach eine Voraussetzung dafür, dass eine größere Bandbreite an Themen überhaupt öffentlich diskutiert und alternative Handlungsoptionen erwogen werden können (Zürn 2013: 25). Die bisher vorhandenen Erkenntnisse zu den Konsequenzen der Politisierung von Sicherheit auf Form und Inhalt demokratischer Politik deuten allerdings auf ein gemischtes Bild hin.

Zunächst ist festzuhalten, dass das in der Tat zu beobachtende Mehr an politischen Praktiken, Akteuren und Argumenten nicht automatisch mit einer zunehmenden Infragestellung dominanter Sicherheitsvorstellungen oder gar einem Politikwandel einhergeht. In anderen Worten: Eine Politisierung der *polity* ist nicht gleichbedeutend mit einer Politisierung der *policies* (Schou Tjalve 2011: 442-44). Politisierung verändert also oftmals die Form von Sicherheitspolitik mehr als deren Inhalt. So hat etwa die Debatte um die Enthüllungen Edward Snowdens gezeigt, dass trotz einer intensiven und vielmündigen öffentlichen Debatte in einschlägigen Parlamentsgremien, Nicht-Regierungsorganisationen und Qualitätsmedien die breite Masse der Bevölkerung nur bedingtes nachhaltiges Interesse zeigte und viele der kritisierten Überwachungspraktiken in Kraft blieben. Hendrik Hegemann und Martin Kahl (2016: 37) sprechen daher von einer „symbolischen Elitenpolitisierung". Andrew Neal (2019: 274-75) argumentiert sogar, dass zuvor als außergewöhnlich betrachtete und in ungewöhnlich schnellen Verfahren beschlossene Sicherheitsmaßnahmen sich durch ihre Politisierung in Form einer vermehrten Einbindung in ‚normale', oftmals eher unscheinbare demokratische Prozesse, etwa im Rahmen parlamentarischer Gesetzgebung, schrittweise und unmerklich normalisieren und im Alltag verankern. Dies mag auch erklären, warum viele der nach ‚9/11' auf den Weg gebrachten Maßnahmenpakete trotz öffentlicher Evaluierungen immer noch weitgehend in Kraft sind.

1 Im Juli 2013 rechtfertigte der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich die Beteiligung deutscher Nachrichtendienste an den durch Edward Snowden aufgedeckten Überwachungsprogrammen mit Verweis auf ein angebliches „Supergrundrecht Sicherheit" (Bewarder und Jungholt 2013).

2 Ausführlich zu diesen Prozessen vgl. die Beiträge in Schäfer und Meiering 2020.

DOI: 10.5771/0175-274X-2020-4-188

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2020-4-188 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Darüber hinaus sind die Veränderungen der Form demokratischer Politik sehr unterschiedlich. Politisierung führt nicht immer zu offener Deliberation im Kampf um das bessere Argument. In manchen Fällen verbinden sich Debatten rund um Sicherheit mit polarisierten gesellschaftlichen Debatten, befeuern diese weiter und können damit weitere Nebenwirkungen entfalten. So lässt sich in der Europäischen Union beobachten, wie Sicherheitsdiskurse seit 2014 mit politisch aufgeladenen, gesellschaftlich sichtbaren Fragen um Migrations- und Grenzschutzpolitik oder um die Zukunft der EU verschmelzen (Hegemann und Schneckener 2019: 141). Dies zeigte sich etwa in der Diskussion rund um das Brexit-Referendum im Vereinigten Königreich. Dies bestätigt Erkenntnisse aus der breiteren Forschung zu gesellschaftlichen Politisierungsprozessen in westlichen Demokratien. Demnach befördern diese vor allem dann Polarisierung, wenn sie sich entlang einer zunehmend dominanten gesellschaftlichen Konfliktlinie zwischen Öffnung und Schließung bewegen und von zentralen politischen Akteuren, etwa rechtsextremistischen Gruppen, entsprechend dargestellt werden (Grande und Kriesi 2013). In diesen Fällen kann Politisierung notwendige Konsensbildung erschweren oder gar unmöglich machen und Akteure stärken, die demokratische Verfahren und Institutionen unterminieren.

Hier besteht ein Bedarf nach mehr und differenzierterer Forschung zu den unterschiedlichen Arten und Dynamiken von Politisierung und ihren ebenso unterschiedlichen Auswirkungen auf unterschiedliche Aspekte demokratischer Politik. Politisierung kann nicht nur unterschiedliche Ausmaße entlang eines Kontinuums aufweisen, sondern auch unterschiedliche Aspekte beinhalten. Sicherheit kann etwa in öffentlichen Foren von vielen Akteuren diskutiert werden, ohne dass dabei fundamentale Meinungsunterschiede offen aufeinanderprallen. Sie kann aber auch hoch kontrovers jenseits breiterer öffentlicher Anteilnahme behandelt werden. Dies kann wiederum jeweils unterschiedliche Auswirkungen haben. Es gilt also, genauer zu erforschen, wie und warum sich diese verschiedenen Konsequenzen je nach Thema, Rahmenbedingungen und zugrundeliegendem Sicherheitsverständnis unterscheiden.

3. ‚Normale' Politik oder emanzipatorischer Wandel? Die umstrittene Beurteilung der Politisierung von Sicherheit

Neben der Frage, wie sich eine Politisierung der Sicherheit empirisch auswirkt, stellt sich die Frage, wie diese Konsequenzen aus normativer Sicht zu beurteilen sind. Selbst wenn eine Politisierung der Sicherheit an sich wünschenswert wäre, bleibt offen, welches Ziel am Ende eines solchen Prozesses stehen soll. Manche Autoren/-innen favorisieren ein Ideal ‚normaler' liberal-demokratischer Politik, in der alternative Handlungsoptionen in ergebnisoffenen und regulären Verfahren verhandelt werden (Buzan et al. 1998). Eine andere Position betont demgegenüber, dass ein solches Verständnis sich zu stark auf formale Institutionen und etablierte Akteure fokussiere und den Status quo letztlich nur bedingt hinterfrage. Vertreter/-innen dieser Position favorisieren daher eher radikaldemokratische Konzeptionen einer emanzipatorischen Politik mit breiterer politischer Teilhabe und offenem Konflikt (Aradau 2004). In jüngster Zeit hat vor allem die intensive Debatte um den Vorwurf des Rassismus an die *Securitization*-Theorie den Einwand erneuert, dass die Idee ‚normaler' Politik insbesondere marginalisierten Gruppen und ihren Ansprüchen nur bedingt eine Stimme gibt (Howell und Richter-Montpetit 2020). Unabhängig vom jeweils angestrebten normativen Ideal gingen diese Ansätze jedoch alle davon aus, dass Politisierung immer auch die Überwindung des als an sich demokratiefeindlich empfundenen Denkens, Sprechens und Handelns in Sicherheitskategorien voraussetzt.

Wenn aber Sicherheit im breitesten Sinne zunehmend Gegenstand kontroverser und vielfältiger Diskussion um Wesen und Identität demokratischer Gesellschaften wird, dann rückt neben der Politisierung *aus* der Sicherheit auch die Politisierung *in* der Sicherheit in den Fokus. Politisierung würde dann nicht mehr zwangsweise nach der Überwindung der Sicherheitslogik streben, sondern könnte auch auf neue Formen demokratischer Politik innerhalb einer Logik der Sicherheit abzielen. Dies lenkt den Fokus auf die Frage, wie eine Konzeption von Sicherheit ausgestaltet werden kann, die demokratische Politik ermöglicht und nicht einschränkt. Gerade in vermeintlich ‚unsicheren Zeiten' kann – reale oder gefühlte – Sicherheit für Menschen, die diese bisher besonders wenig besitzen, ein zentrales Bedürfnis darstellen und deren Mangel Anlass für grundlegende Unzufriedenheit oder gar Radikalisierung sein. Daher ist es zentral, zwischen Sicherheit als Prozess und Sicherheit als Wert oder Zustand zu unterscheiden. Ein großer Teil der Kritik bezieht sich auf die Effekte von Sicherheit als Prozess, etwa Exklusion und Angstdiskurse, während sich die Betonung positiver Aspekte eher auf Sicherheit als Wert oder Zustand bezieht (Nyman 2016). Ziel wäre es demnach, die potenziell positiven Aspekte des letzteren zu ermöglichen und dabei die negativen Begleiterscheinungen des ersteren zu minimieren. Loader und Walker (2007) bringen dies auf die Formel, dass Sicherheit selbst der „Zivilisierung" bedarf, also der demokratischen und rechtsstaatlichen Einschränkung einer ausufernden Sicherheitslogik, die demokratische Prozesse und zentrale Grundfreiheiten einzuschränken oder Angstdiskurse zu befeuern droht. Gleichzeitig kann Sicherheit aus ihrer Sicht aber auch eine „zivilisierende" Wirkung auf Politik und Gesellschaft entfalten, wenn sie gegenseitiges Vertrauen zwischen Bürger/innen stiftet und damit als Grundlage friedlichen Konfliktaustrags und gesellschaftlichen Zusammenhaltes dient.

Wie eine solche Balance genau gelingen kann, lässt sich schwer allgemein festlegen. Grundvoraussetzung einer substanziellen Politisierung ist zunächst, dass die zentralen Annahmen der zu verhandelnden Themen und Entscheidungen tatsächlich öffentlich zur Disposition stehen (können) und es sich nicht um eine öffentlich inszenierte „Scheinpolitisierung" handelt (Geis 2020: 208). Insbesondere vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Spaltungen und Polarisierungen beinhaltet Politisierung allerdings umgekehrt stets die Gefahr einer „radikalen Entgrenzung der politischen Kampfzone" (Straßenberger 2020: 310). Im engeren, öffentlich bisher oftmals wenig kontroversen Politikfeld Sicherheit, etwa bei der Kontrolle der Nachrichtendienste, mag eine solche Sorge unberechtigt und eine grundlegende Politisierung als Bedingung demokratischer Diskussion offenkundig notwendig sein. Dies kann sich aber insbesondere dann ändern, wenn sich Sicherheitsnarrative mit umstrittenen gesellschaftlichen Grundfragen von Identität oder Zusammenhalt überlagern,

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2020-4-188 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

etwa im Hinblick auf Minderheitenrechte. Klassische Verfahren demokratischer Deliberation und rechtsstaatlicher Kontrolle bleiben daher relevant. Vibeke Schou Tjalve (2011) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass eine Politisierung in Richtung ‚normaler' demokratischer Politik eingebettet sein müsse in eine breite und aktive „public sphere" als bestem Schutz gegen eine exzessive Sicherheitslogik. Die Erweiterung von Akteuren, Argumenten und Arenen in und durch Politisierung ist in dieser Sicht eine notwendige Bedingung demokratischer Politik im Umgang mit Sicherheit, ihre Beurteilung muss jedoch nach deren genauer Ausgestaltung differenzieren.

4. Fazit und Ausblick

Es zeichnet sich also ein zunehmend differenziertes und vielschichtiges Bild von Politiken rund um Sicherheit ab. Der Beitrag hat argumentiert, dass auch die Folgen dieses Prozesses für demokratische Politik einer differenzierten Analyse bedürfen. Dadurch eröffnen sich jenseits der pauschalen Frage, ob eine Logik der Sicherheit nun per se mit demokratischer Politik unvereinbar ist oder nicht, Möglichkeiten für eine komplexere Analyse, wie sich Konzeptionen und Praktiken der Sicherheit unter Bedingungen der Politisierung entwickeln und wie diese demokratiekonform ausgestaltet werden können. Gerade in Zeiten gesellschaftlicher Krisen bietet eine solche Konzeption von Sicherheit auch Möglichkeiten zur Organisation gesellschaftlichen Zusammenhaltes und Ermöglichung vertrauensvollen Umgangs. Dazu ließe sich etwa an Andreas Reckwitz' Idee eines „einbettenden Liberalismus" anknüpfen, der Regulierung und Ordnungsbildung mit gesellschaftlicher Vielfalt und politischer Offenheit verbinden will (Reckwitz 2020: 285-304). So ließe sich jenseits reiner Fundamentalkritik unter Umständen ein produktiver politischer Umgang mit demokratischer Sicherheit im Spannungsfeld von Normalisierung und Polarisierung organisieren.

Dr. **Hendrik Hegemann** ist Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH. Seine Forschungsschwerpunkte sind Demokratische Sicherheitspolitik, Transnationale Sicherheitsrisiken, Terrorismus und Terrorismusbekämpfung, EU als sicherheitspolitischer Akteur.

Literatur

Aradau, Claudia. 2004. Security and the Democratic Scene. Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development* 7(4): 388-413.

Bewarder, Manuel und Thorsten Jungholt. 2013. Friedrich erklärt Sicherheit zum 'Supergrundrecht', *Die Welt*, 16.07.2013, https://www.welt.de/politik/deutschland/article118110002/Friedrich-erklaert-Sicherheit-zum-Supergrundrecht.html, aufgerufen am: 26.01.2021.

Buzan, Barry, Ole Wæver und Jaap de Wilde. 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Daase, Christopher. 2012. Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm. In: Daase, Christopher, Philipp Offermannund Valentin Rauer. Hrsg. *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*. Frankfurt a.M.: Campus, 23-44.

Deutsches Forum Sicherheitspolitik. 2015. *Wie sicher ist Deutschland – in einer Welt aus den Fugen?* Konferenzband. https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/konferenzband_dfs_2015.pdf, aufgerufen am: 26.01.2021.

Geis, Anna. 2020. Partizipative Formate in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Politisierung des staatlichen Arkanbereichs? In: Schäfer, Andreas und David Meiering. Hrsg. *(Ent-)Politisierung? Die demokratische Gesellschaft im 21. Jahrhundert* (Leviathan Sonderband 31). Baden-Baden: Nomos, 207-29.

Grande, Edgar und Sven Hutter. 2016. Introduction. European Integration and the Challenge of Politicisation. In: Hutter, Sven, Edgar Grande und Hanspeter Kriesi. Hrsg. *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–31.

Grande, Edgar und Hanspeter Kriesi. 2013. Das Doppelgesicht der Politisierung. Zur Transformation politischer Konfliktstrukturen im Prozess der Globalisierung. In: Zürn, Michael und Matthias Ecker-Ehrhardt. Hrsg. *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin: Suhrkamp, 84-108.

Hegemann, Hendrik. 2018. Toward 'Normal' Politics. Security, Parliaments and the Politicisation of Intelligence Oversight in the German Bundestag. *British Journal of Politics and International Relations* 20(1): 175-90.

Hegemann, Hendrik und Martin Kahl. 2016. (Re-)Politisierung der Sicherheit? Legitimation und Kontestation geheimdienstlicher Überwachung nach Snowden. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 23(2): 8-41.

Hegemann, Hendrik und Ulrich Schneckener. 2019. Politicising European Security. From Technocratic to Contentious Politics? *European Security* 28(2): 133-52.

Howell, Allison und Melanie Richter-Montpetit. 2020. Is Securitization Theory Racist? Civilizationism and Antiblack Thought in the Copenhagen School. *Security Dialogue* 51(1): 3-22.

Huysmans, Jeff. 2014. *Security Unbound. Enacting Democratic Limits*. London: Routledge.

Loader, Ian und Neil Walker. 2007. *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Neal, Andrew W. 2019. *Security as Politics. Beyond the State of Exception*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Nyman, Jonna. 2016. Pragmatism, Practice and the Value of Security. In: Nyman, Jonna und Anthony Burke. Hrsg. *Ethical Security Studies. A New Research Agenda*. London: Routledge, 131-44.

Prantl, Heribert. 2020. Ein soziales Pflichtjahr muss her. *Süddeutsche Zeitung* 18.07.2020, S. 5.

Reckwitz, Andreas. 2020. *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. 6. Auflage. Berlin: Suhrkamp.

Schäfer, Andreas und David Meiering. Hrsg. 2020. *(Ent-)Politisierung? Die demokratische Gesellschaft im 21. Jahrhundert* (Leviathan Sonderband 31). Baden-Baden: Nomos.

Schou Tjalve, Vibeke. 2011. Designing (De)Security. European Exceptionalism, Atlantic Re-publicanism and the 'Public Sphere'. Security Dialogue 42: 4-5: 411-52.

Straßenberger, Grit. 2020. Die Rückkehr des Politischen? Anmerkungen zu re- und destabilisierenden Effekten radikaldemokratischer Protestartikulation. In: Schäfer, Andreas und David Meiering. Hrsg. 2020. *(Ent-)Politisierung? Die demokratische Gesellschaft im 21. Jahrhundert* (Leviathan Sonderband 31). Baden-Baden: Nomos, 309-29.

Zürn, Michael. 2013. Politisierung als Konzept der internationalen Beziehungen. In: Zürn, Michael und Matthias Ecker-Ehrhardt. Hrsg. *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin: Suhrkamp, 7-35.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2020-4-188 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY