

## **„Ein Europa, das schützt“. Zum Verhältnis von Versicherheitlichung und Politisierung am Beispiel europäischer Sicherheit**

Ausgehend von jüngeren Entwicklungen im Bereich europäischer Sicherheit diskutiert der Beitrag das Verhältnis von Versicherheitlichung und Politisierung, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Erklärungsansätze herauszuarbeiten. Zunächst werden beide Perspektiven gegenübergestellt: Versicherheitlichung europäischer Politik vs. Politisierung europäischer Sicherheit. Dabei wird deutlich, dass die securitization-Literatur wichtige Tendenzen europäischer Sicherheit unterschätzt oder nicht erfasst, weil sie Versicherheitlichung primär als eine Form der Entpolitisierung versteht. Das Politisierungskonzept erscheint hier vielversprechender, wurde aber bisher kaum auf das Politikfeld Sicherheit bezogen. Zudem bleibt es relativ abstrakt, um konkrete Politisierungsprozesse untersuchen zu können. Der Beitrag verweist auf Schnittpunkte beider Theorien, die insbesondere für die Weiterentwicklung des Politisierungsansatzes nutzbar gemacht werden können.

### *1. Einleitung: Sicherheit als Leitnarrativ für die EU?<sup>1</sup>*

Die amtliche europäische Politik geht seit einigen Jahren auf Nummer sicher: Im April 2015 legte die Kommission der Europäischen Union (EU) die *European Agenda on Security* vor; im Juni 2016 verabschiedete die EU ihre außen- und sicherheitspolitische *Global Strategy*; im September 2016 wurde ein neuer EU-Kommissar für die *Sicherheitsunion* ernannt; zeitgleich wurden die Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) ausgebaut. Anlässlich des 60. Jahrestages der Römischen Verträge erklärte der Europäische Rat „a safe and secure Europe“ zur obersten politischen Priorität (*Rome Declaration* 25.3.2017). Die österreichische Regierung stellte ihren Ratsvorsitz (2. Halbjahr 2018) unter das Motto „Ein Europa, das schützt“. Die EU-Institutionen und -RepräsentantInnen reagierten damit auf globale Krisen, regionale Kriege in der Nachbarschaft (Syrien, Libyen, Ukraine) und auf transnationale Sicherheitsrisiken, denen sich europäische Gesellschaften ausgesetzt sehen. Dieses Vorgehen korrespondierte zudem eng mit der Wahrnehmung in der Bevölkerung. Von 2015 bis zum Frühjahr 2018 galten bei den turnusmäßigen Eurobarometer-Befragungen die Themen Immigration und Terrorismus als die „wichtigsten Probleme für die EU“.

1 Dieser Beitrag geht aus dem DFG-geförderten Projekt „Politisierung europäischer Sicherheit? Politisierungsprozesse im Bereich der Terrorismusbekämpfung und des Grenzschutzes“ hervor. Für hilfreiche Kommentare dankt der Autor Hendrik Hegemann und Lina Liedlbauer.

Diese Tonlage fand im Europawahlkampf 2019 ihre Fortsetzung. Die Europäische Volkspartei (EVP) erklärte in ihrem Manifest:

„Nur wenn wir gemeinsam handeln, können wir die illegale Migration stoppen, Terrorismus und organisiertes Verbrechen bekämpfen, neuen militärischen Bedrohungen etwas entgegensetzen, die Globalisierung gestalten und dem Klimawandel begegnen. (...) Unser Europa beschützt seine Bürger vor den Bedrohungen des 21. Jahrhunderts“ (EVP 2019: 2).

Auch wenn inhaltlich zum Teil andere Akzente gesetzt wurden, plädierten Europas Sozialisten und Liberale in ähnlicher Form für eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der inneren und äußereren Sicherheit. Kurzum, der eingängige Tenor lautete: Mehr Europa für mehr Sicherheit! Diese Botschaft sollte dazu dienen, zum einen die Akzeptanz von europäischer Sicherheitspolitik und die Unterstützung für die EU insgesamt bei der Bevölkerung zu erhöhen und zum anderen den längst brüchigen *permissive consensus* (Hooghe/Marks 2009) unter den politischen Eliten wieder zu befestigen. Das Politikfeld Sicherheit hat damit nicht nur erkennbar an Aufmerksamkeit und Relevanz gewonnen, sondern wurde gleichsam zu einem Leitnarrativ für die EU-Integration erklärt, auf das sich Regierende wie Regierte gleichermaßen verständigen sollen.

Wie lässt sich nun diese Entwicklung analysieren? Handelt es sich um eine gera-dezu lehrbuchartig exekutierte *Versichertheitlichung europäischer Politik*, die – ob intendiert oder nicht – stets eine gewisse Form der Entpolitisierung impliziert? Oder deuten die skizzierten Aktivitäten im Gegenteil auf eine *Politisierung europäischer Sicherheit* hin, bei der sich zunehmende politische Kontroversen oder gar neue gesellschaftliche Konfliktlinien abzeichnen? Um diese empirischen Fragen zu beantworten, bedarf es vertiefter Fallstudien auf dem Feld der Sicherheit. Diese Aufgabe kann der vorliegende Beitrag aus Platzgründen nicht leisten. Stattdessen konzentriert er sich auf die konzeptionelle Ebene, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Perspektiven herauszuarbeiten, ohne eine Synthese beider Ansätze zu beabsichtigen. Dabei zeigt sich, dass die *securitization studies* der von ihnen selbst unterstellten Logik von Sicherheit auf den Leim gehen, was dazu führt, wichtige Tendenzen im Bereich europäischer Sicherheit zu unterschätzen oder auszublenden.

Vielsprechender erscheint deshalb der Ansatz von Michael Zürn u.a. zur *Politisierung internationaler Institutionen* (hier der EU), der aber bis dato einen Bogen um das Politikfeld Sicherheit gemacht hat. Zudem bleibt das Politisierungskonzept relativ abstrakt; konkrete Politisierungsprozesse erscheinen zumeist als eine Art *black box* und nehmen zu selten die Akteure und deren Interaktionen in den Blick. Obgleich beide Ansätze im Kern auf konträre Erklärungspfade verweisen, können sie sich zumindest teilweise ergänzen: Politisierung verweist auf Blindstellen in der Versichertheitlichungs-Logik; umgekehrt kann *securitization* als ein Bestandteil von Politisierungsprozessen gedeutet werden. Im Folgenden werden beide Richtungen gegenübergestellt, zunächst die „*Versichertheitlichung europäischer Politik*“ (2.) und danach die „*Politisierung europäischer Sicherheit*“ (3.). Schließlich wird auf Schnittmengen zwischen beiden Theorien eingegangen, um zu prüfen, welche As-

pekte von *securitization* sich in den Politisierungsansatz einbauen lassen. Dazu wird ein Phasenmodell zur Analyse von Politisierungsprozessen entwickelt, in dem sich die Rollen und Interaktionen der beteiligten Akteure operationalisieren lassen und welches für die weitere Forschung zur europäischen Sicherheitspolitik genutzt werden kann (4.).

## 2. Versicherheitlichung europäischer Politik?

Die zitierten Äußerungen und Aktivitäten zur europäischen Sicherheit legen einen Prozess der (schrittweisen) Versicherheitlichung nahe, wonach EU-Kommission und Europäischer Rat als *securitizing actors* auftreten. Die Gewährleistung von Sicherheit bzw. der Schutz der Bevölkerung wird zu einem Imperativ für politisches Handeln, der nicht nur Vorrang vor anderen europäischen Werten und Zielen beansprucht, sondern *extraordinary means* rechtfertigt (Buzan et al. 1998: 26).<sup>2</sup> Aus Sicht des *securitizer* impliziert der Verweis auf Sicherheitsrisiken oder -bedrohungen politische Prioritätensetzungen und Entscheidungen, die letztlich keiner weiteren öffentlichen Erörterung oder Kontroverse bedürften und sich – wie im Falle von Not- oder Sofortmaßnahmen – im Zweifel auch *normaler* demokratischer Politik entzögen. Bei Buzan et al. (1998: 24) heißt es daher: „'Security' is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics.“ Trotz seiner sozial-konstruktivistischen Grundannahmen reproduziert der *securitization*-Ansatz auf diese Weise die kategorische Trennung von Sicherheit und Politik, die auch in den traditionellen *Security Studies* unterstellt wird (Hegemann/Kahl 2016). Sicherheit wird als ein besonderes Politikfeld betrachtet, das durch Prozesse der Versicherheitlichung eine eigene Logik entfaltet, die zu einer Reduzierung von beteiligten Akteuren und Arenen sowie zu einer Engführung gesellschaftlicher Debatten und politischer Alternativen führt, kurzum zu einer *Entpolitisierung* (Buzan et al. 1998; Huysmans 2014).

Dieser Effekt kann sich über zwei Pfade der Versicherheitlichung einstellen: zum einen vermittelt durch hegemoniale Sicherheitsdiskurse, zum anderen durch Routinen und Praktiken von *security professionals*. Im ersten Fall betrachtet die *Kopenhagener Schule* um Ole Wæver und Barry Buzan den Verweis auf Sicherheit und insbesondere auf *existential threats* als einen *Sprechakt*, der bereits eine Handlung – einen *securitizing move* – vollzieht (Wæver 1995: 35; Buzan et al. 1998: 26). *Securitizing actors* nutzen eine *Grammatik der Sicherheit*; sie setzen ein bestimmtes Problem in den Kontext von sicherheitspolitischen *frames* und Semantiken (z.B. *survival*, Freund-Feind-Kategorien); sie betonen, nicht selten mit dramatischer Wortwahl, die Dringlichkeit eines Problems und verweisen auf Lösungen, die sie für *alternativlos* halten. Diese spezifische Rhetorik dient dazu, einerseits Politikfelder zu versicherheitlichen, andererseits auch den Kreis von *referent objects* auszu-

2 Für einen Überblick zur *securitization*-Theorie, siehe Peoples/Vaughan-Williams (2010: 75-88); Balzacq (2011); Léonard/Kaunert (2019: 14-40).

weiten, so dass es nicht allein um den Schutz des Staates, sondern auch um den von Wirtschaft, Gesellschaft oder Individuen geht. Von einer erfolgreichen Versicherheitlichung wird gesprochen, wenn das *Publikum (audience)* diese Sprechakte und die damit verbundenen Konsequenzen akzeptiert (Buzan et al. 1998: 25). Dafür sollte der *securitizer* über eine entsprechende Autorität im politischen System verfügen, was in der Regel für die Exekutive bzw. für herausgehobene politische Ämter gilt. Versicherheitlichung findet demnach in aller Öffentlichkeit statt, sie wird von dieser mehrheitlich gebilligt oder sogar aktiv eingefordert.

Im zweiten Fall bezieht sich die *Pariser Schule* um Didier Bigo (2002), Thierry Balzacq (2008) oder Jef Huysmans (2006) weniger auf Diskurse als primär auf *securitizing practices* oder *tools of securitization*, gemeint sind vor allem die bürokratischen Routinen und technokratischen Vorgehensweisen von Sicherheitsakteuren. In den Blick gerät dabei, wie deren Fähigkeiten und Fachwissen, wie Methoden des Risikomanagements oder wie der Einsatz von technologischen Mitteln zum Schutz, zur Überwachung bzw. zur Erfassung von Massendaten das Feld der Sicherheit strukturieren und das Regieren bestimmen (Huysmans 2006; Bigo/Tsoukala 2008; Bigo 2014). Aus dieser Perspektive gilt die EU geradezu als ein ideales Studienobjekt, weil es im europäischen Mehrebenensystem keine zentrale Instanz gibt, die eine umfassende Autorität für die Versicherheitlichung qua Sprechakt beanspruchen könnte (Léonard/Kaunert 2019: 27). Stattdessen wird die Versicherheitlichung von EU-Politiken geprägt und vorangetrieben durch administrative Prozesse (organisiert über unzählige Komitees und Ratsarbeitsgruppen), technokratische, wissensbasierte Praktiken, exekutiert durch Sicherheitsagenturen wie Europol und Frontex, oder den Aufbau von Überwachungs- und Datensystemen (bspw. Euros-sur, Eurodac, Schengen oder das Visa Informationssystem). Diese Entwicklungen, die vor allem anhand der Terrorismusbekämpfung, des Grenzschutzes oder der Asyl- und Migrationspolitik (Léonard 2010) untersucht wurden, führten, so wird argumentiert, zu einer schleichenden und institutionalisierten Versicherheitlichung, bei der nicht nur mehr und mehr Politikfelder assoziiert würden, sondern die sich auch weitgehend unbemerkt von nationalen Parlamenten und Öffentlichkeiten vollziehe.

Trotz unterschiedlicher Ausgangspunkte ist bei beiden Schulen eine (erfolgreiche) Versicherheitlichung gleichbedeutend mit einer Entpolitisierung sicherheitspolitischer Fragen (Hegemann/Schneckener 2019: 135-137). Bei der *Pariser Schule* spielt Politisierung keine systematische Rolle. Unterstellt wird vielmehr ein latenter Konsens zwischen politischen Eliten, Expertenkreisen und *security professionals* in Fragen der Sicherheit, der auf der Betonung von Sachzwängen, Wissen und neuen Technologien basiert. Bei der *Kopenhagener Schule* hingegen wird Politisierung thematisiert, allerdings etwas schematisch als eine Art *Durchgangsstadium* auf dem Weg zur ultimativen Versicherheitlichung. Buzan et al. (1998: 24) bemerken dazu:

„Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum from nonpoliticized [...] through politicized [...] to securitized [...].“

Aus ihrer Sicht kann *securitization* Politisierung zwar intensivieren, gleichzeitig verfolgt sie aber das gegenteilige Ziel (Buzan et al. 1998: 29). Der *securitizing*

*move* lässt sich als eine Variante von Politisierung verstehen, da auf diese Weise ein Thema oder Problem überhaupt erst die notwendige Aufmerksamkeit beim Publikum erhält, was eine wesentliche Bedingung dafür ist, dass dieses den *securitizing speech act* als solchen erkennt und letztlich akzeptiert. In diesem Verständnis bedeutet Politisierung ein Mittel zum Zweck der Versicherheitlichung, die aber, wenn erfolgreich, auf eine Entpolitisierung hinausläuft, um Kontroversen oder gar Kontestationen im Entscheidungsprozess zu minimieren. Unter Rückgriff auf die Terminologie von Zürn (2013: 20) könnte man diesen idealtypischen Verlauf als *vorübergehende Politisierung* mit dem Ziel der *strategischen Depolitisierung* bezeichnen.

### 3. Politisierung europäischer Sicherheit?

Eine spiegelbildliche Perspektive verfolgt der Politisierungsansatz, der in jüngerer Zeit verstärkt auf Entwicklungen innerhalb der EU bezogen wurde.<sup>3</sup> Politisierung gilt danach als ein wesentlicher Erklärungsfaktor für den Wandel von einem *permissive consensus* pro-europäischer Eliten, der die EU-Integration maßgeblich befördert hat, hin zu einem *constraining dissensus* (Hooghe/Marks 2009), wie er etwa in der Finanz- und Eurokrise (2008-2012) oder der Flucht- und Migrationskrise (2015-2016) offen zu Tage trat und bis heute europäische Lösungen auf diesen Politikfeldern erschwert oder blockiert. Folgt man der zentralen These von Zürn et al. (2012), kommt diese Entwicklung jedoch wenig überraschend, sondern kann eher als eine Normalisierung europäischer Politik verstanden werden: Denn in dem Maße, wie politische Autorität von nationalen auf internationale Institutionen verlagert werde, nehme auch die Politisierung dieser Institutionen zu, sei es durch Regierungen, Parteien und Parlamente, sei es durch Interessengruppen, NGOs oder transnationale soziale Bewegungen. Die post-Maastricht-EU gilt dafür als Paradebeispiel.

Diese Lesart folgt im Kern einem liberal-pluralistischen Politikverständnis, wobei die Vorstellung von einer Politisierung internationaler Institutionen stark durch Analogien zur demokratischen Politik auf nationaler Ebene geprägt ist. Politisierung lässt sich dabei in einem weiteren und in einem engeren Sinne verstehen. Die erste Variante bezieht sich auf die tiefgreifende Fundamentalpolitisierung eines Gemeinwesens, die laut Michael Greven (1999: 56-60) als notwendige Voraussetzung für Demokratisierung und Pluralisierung gelten kann und in deren Verlauf die Teilhaberechte von immer mehr Gruppen in einer Gesellschaft eingefordert und anerkannt werden. Den gleichen Begriff nutzt Dieter Senghaas (1998: 30) grundlegender als ein Prädikat der Moderne: „Alle gesellschaftlichen Problemlagen werden zu politischen und alle politischen zu gesellschaftlichen.“ Beide gehen von der Konflikthaftigkeit des historischen Prozesses der *Fundamentalpolitisierung* aus, indem sie auf zunehmende Kämpfe um *Machtteilung* und *Machtbeteiligung* (Greven) oder

3 Siehe insbesondere De Wilde (2011); De Wilde/Zürn (2012); Rauh/Zürn (2014); Hutter et al. (2016); Kriesi (2016); Zürn (2016).

das wachsende *Grundproblem der friedlichen Koexistenz* (Senghaas) verweisen, mit dem sich politisierende Gesellschaften konfrontiert sehen.

Die zweite Variante – Politisierung im engeren Sinne – setzt hingegen die gesellschaftliche Differenzierung von Subsystemen voraus, bei der ein politisches System, in dem kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden, von anderen Teilbereichen der Gesellschaft unterschieden werden kann (Zürn 2013: 13-14). Aus dieser Warte bedeutet Politisierung zum einen den Transport von bis dato nicht als politisch konnotierten Sachverhalten in das politische System und zum anderen den Transfer von wenig kontrovers oder nicht-öffentlicht verhandelten Gegenständen in einen politischen Raum, der mit einer signifikanten Zunahme von öffentlich-mediale Aufmerksamkeit, beteiligten Akteuren und Arenen sowie widerstreitenden Argumenten einhergeht (De Wilde 2011; Zürn 2013: 19). Sachfragen oder Handlungen können als politisiert gelten, wenn sie in den Worten von Colin Hay (2007: 79) aus einem „realm of necessity (non-political)“ in einen „realm of contingency and deliberation (political)“ verlagert werden. Ergänzend verweist Christoffer Green-Pedersen (2012: 117) darauf, dass Politisierung über einen konventionellen Parteienstreit hinausreiche und sich durch eine besondere *saliency* auszeichne, sprich das entsprechende Thema müsse bei Parteien wie auch der Wahlbevölkerung weit oben auf der Agenda stehen. Dies geschieht typischerweise dann, wenn Akteure gegenüber politischen EntscheidungsträgerInnen, ob nun auf nationaler oder internationaler Ebene, einen *Regelungsbedarf* und/oder *Legitimationsbedarf* anmahnen (De Wilde/Zürn 2012: 139; Zürn 2013: 29). In beiden Fällen, die empirisch häufig Hand in Hand gehen, wird ein erhebliches Maß an Umstrittenheit mit Blick auf geforderte, beabsichtigte oder bereits beschlossene Regelungen und ihren zugrundeliegenden Rechtfertigungen offenkundig. Dabei können nicht nur Politikinhalte (*policies*), sondern auch der Entscheidungsprozess selbst (*politics*) sowie die institutionelle Ordnung als Ganzes (*polity*) Objekte der Politisierung sein (De Wilde/Zürn 2012: 140; Zürn 2013: 19). Im Zuge eines Politisierungsprozesses greift das eine nicht selten in das andere: Wer dauerhaft mit politischen Inhalten oder Prozeduren unzufrieden ist, stellt häufig auch die normativen Grundlagen des Gesamtgefüges in Frage – dieser Effekt kann im nationalen wie im EU-Rahmen beobachtet werden.

Interessanterweise spielt das Politikfeld Sicherheit in der Forschung zur Politisierung internationaler Institutionen bisher kaum eine Rolle. Zürn (2013: 34-35) oder Eva Herschinger et al. (2013) gingen davon aus, dass eine Politisierung von Sicherheit aufgrund der Nähe zu staatlichen Kernaufgaben, geringeren Transparenzfordernissen, dem weniger sichtbaren Eingriff in das Alltagsleben oder einem fortbestehenden Elitenkonsens wenig wahrscheinlich sei. Bei diesen Überlegungen schimmern noch Restbestände jenes Verständnisses von Sicherheit durch, wonach es sich um ein spezielles, eng mit staatlicher Souveränität verknüpftes Feld handle, das sich im Zweifel den Spielregeln *normaler* Politik entziehe – nicht zuletzt dank Mechanismen der Versichertheitlichung. Nach den gängigen Kriterien für Politisierung muss (a) die Aufmerksamkeit und Salienz eines Themas bei einer breiten Öffentlichkeit ansteigen, es (b) zu einer Mobilisierung von politischen wie ge-

sellschaftlichen Akteuren (außerhalb etablierter Strukturen) sowie zu einer Ausweitung von Arenen kommen und (c) sollten politische Kontestation und polarisierte Positionen zunehmen (De Wilde 2011: 566-68; De Wilde et al. 2016: 6; Grande/Hutter 2016: 8-9). Behält man diese Indikatoren im Auge und wirft einen kurSORischen Blick auf die Entwicklung europäischer Sicherheit, zeigt sich, dass mehr Anzeichen für eine Politisierung des Feldes sprechen als vielfach angenommen (Hagmann et al. 2018; Hegemann/Schneckener 2019: 137-146).

Seit Beginn der 2000er Jahre – mit 9/11 als Katalysator – nahmen die EU-Institutionen transnationale Sicherheitsbedrohungen und -risiken wesentlich stärker in den Fokus als zuvor, als sie sich auf eine primär koordinierende Funktion gegenüber den Mitgliedsstaaten beschränkten. Die EU erhob nunmehr selbst den Anspruch als *security provider* und betonte den Nexus von innerer und äußerer Sicherheit (Drent et al. 2014). Bei sicherheitspolitischen Kernthemen wie Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung, Cyber- und Datensicherheit oder Grenzschutz wurden nicht nur umfangreiche Maßnahmenpakete erlassen, sondern auch institutionelle Neuerungen geschaffen, um Akteursfähigkeit, Effektivität und Legitimität der EU zu stärken (Londras/Doody 2015). Doch schon diese Entwicklung verlief keineswegs ohne handfeste Kontroversen. Teils kreisten diese um inter-institutionelle Fragen der Kompetenzverlagerung und waren Ausdruck typischer Mehrebenenkonflikte, die sich abseits der breiteren Öffentlichkeit abspielten. Teils handelte es sich aber auch um stärker gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen, häufig entlang der Konfliktlinie *Sicherheit versus Freiheit*, die sich auch auf der EU-Ebene politisch abbildete. Begünstigt wurden solche Prozesse durch den Lissabon-Vertrag (2009), der zur Vergemeinschaftung der EU-Innen- und Justizpolitik führte und damit die Rolle von EU-Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Gerichtshof (EUGH) stärkte. Im Zuge dieses „arena-shifting“ (Hagmann et al. 2018: 14-15) wurden Fragen der inneren Sicherheit in einen öffentlichen Raum verlagert, was in Brüssel nicht nur parlamentarischen, sondern auch gesellschaftlichen Akteuren – insbesondere etablierten wie neu auftretenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (z.B. *Statewatch*, *European Digital Rights*, *European NGO Platform Asylum and Migration*) – bessere Möglichkeiten zur Einflussnahme auf EU-Entscheidungsprozesse verschaffte (Uçarer 2014). Dies belegen beispielsweise jahrelange Debatten über die (letztlich vor dem EUGH gescheiterte) EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung (Guild/Carrera 2014), das EU-US-SWIFT-Abkommen zu Finanzdaten (De Goede 2012), die *Passenger Name Record* (PNR)-Vereinbarungen mit Drittstaaten zu Fluggastdaten (Ripoll Servent/MacKenzie 2011) oder Abhör- und Überwachungsmaßnahmen im Zuge der Snowden-Enthüllungen (Hegemann/Kahl 2016). Auch die Gründung (2004) und der sukzessive Ausbau der Grenzschutzagentur Frontex wurde von Protesten durch humanitäre und Menschenrechts-NGOs begleitet (Initiative *Freedom Not Frontex*, *Anti-Frontex-Days*). Bis heute polarisiert die EU-Agentur deutlich stärker als jede nationale Küstenwache, obgleich letztere über mehr Kapazitäten und Befugnisse verfügen. Den einen dient Frontex nach wie vor als ein Symbol für die *Festung Europas*, anderen – wie Europas

Rechtspopulisten – hingegen als Sinnbild für das Versagen der EU beim Schutz der Außengrenzen.

Nach 2014/15 avancierte Sicherheit – infolge von ausreisenden *foreign fighters*, den Terroranschlägen von Paris/Brüssel sowie der Flucht- und Migrationskrise – zum Top-Thema auf EU-Ebene. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker rief die *Sicherheitsunion* aus und der Europäische Rat zog eine direkte Verbindung zum *raison d'être* der EU: „Wir benötigen die EU, um nicht nur Frieden und Demokratie, sondern auch die Sicherheit unserer Bürger zu gewährleisten“ (Europäischer Rat 2016). Sicherheit wurde damit zu einer Grundsatzfrage erklärt, die weit über das engere Politikfeld hinausreichte, was aber der Umstrittenheit des Konzepts keinen Abbruch tat. Sicherheit verband sich thematisch in noch stärkerem Maße mit anderen Krisen, sowie normativ mit der Frage nach der Identität der EU und der Souveränität der Mitgliedsstaaten. Auf diese Weise geriet Sicherheit nicht allein zum Streitobjekt entlang der politischen Links-Rechts-Skala wie bei der Vorratsdatenspeicherung oder bei Frontex, sondern auch zwischen die Mühlsteine von pro- und anti-europäischen Kräften. Letztere halten entweder die EU-Ebene nicht für die richtige Adresse in Sicherheitsfragen, da damit Souveränitätseinbußen für den Nationalstaat verbunden wären, oder sie sehen in der EU – nicht zuletzt aufgrund der Abschaffung der Schengen-Binnengrenzen – selbst ein Sicherheitsrisiko. Als Kullminationspunkte für solche Fragen erwiesen sich beispielsweise Referenden wie jenes über die Beibehaltung der *opt-out*-Klausel für die EU-Innen- und Justizpolitik in Dänemark (Dezember 2015), die den Austritt des Landes aus Europol zur Folge hatte. Noch deutlicher bildete sich diese Konfliktlinie beim Brexit-Referendum (Juni 2016) ab: Während die *Remainer* in einem EU-Austritt eine Gefährdung für die innere wie äußere Sicherheit Großbritanniens sahen, führten die *Brexiters* ihre Kampagne unter Slogans wie *taking back control, our security* und *our borders*. In anderen Mitgliedsstaaten wie Ungarn, Italien oder Österreich mit starken rechtspopulistischen Parteien, die primär auf nationale Identität und staatliche Souveränität setzen, lassen sich ähnliche Spaltungen finden, die nicht ohne Folgen für europäische Sicherheit und den Charakter der Politisierung bleiben. Solche Tendenzen deuten auf eine Verschiebung von einer *policy*- zu einer *polity*-Politisierung hin. Aus einer Auseinandersetzung über Inhalte und den Stellenwert von Sicherheit wird dann eine über die legitimatorischen Grundlagen der EU.

#### 4. Versicherheitlichung meets Politisierung

Die Gegenüberstellung der beiden Perspektiven macht deutlich, dass Politisierung beim *securitization*-Ansatz – zumindest in der Kopenhagener Variante – zwar mitgedacht wird, aber keinen eigenständigen Stellenwert erhält und daher unterbestimmt bleibt. Zweifellos erfassen die *securitization studies* wesentliche Aspekte europäischer Sicherheit, gerade auch in ihrer technokratischen Umsetzung. Obgleich ein *securitizing move* zumeist einen Akt der Politisierung beinhaltet, unterschätzen sie die Dynamik, die eine solche Politisierung freisetzen kann, und veren-

gen diese auf den Effekt für Versicherheitlichung, was im Kern einen Prozess der argumentativen Schließung bedeutet. Auf diese Weise gerät aus dem Blick, dass Sicherheit auch auf EU-Ebene ein umstrittenes und umkämpftes Feld ist, bei dem mehr und mehr Akteure und Arenen involviert werden, was die Wahrscheinlichkeit für Vielstimmigkeit und Pluralität erhöht. Umstritten ist auf vielen Feldern nicht nur, was die Beteiligten unter Sicherheit verstehen, sondern auch welche Politiken und Pfade auf EU-Ebene eingeschlagen werden sollen. Diese Frage hängt nicht allein von der Sachlogik der Sicherheit ab, sondern davon, welche Vorstellungen politische und gesellschaftliche Akteure von der EU und ihrer Zukunft haben.

Der Politisierungsansatz, der ergebnisoffener angelegt ist, scheint daher besser platziert, um konkurrierende Ansätze für Sicherheit zu analysieren. Wie Versicherheitlichung sollte auch Politisierung nicht als linearer Prozess missverstanden werden. In der Literatur wird vielmehr von einem Spektrum ausgegangen, auf dem Themen abhängig von Kontextbedingungen weniger oder stärker *politisiert* werden und auf dem sich *spikes in controversy* (De Wilde/Zürn 2012: 140) oder besser noch *Politisierungsschiibe* erkennen lassen. Ein Gutteil der Forschung befasst sich damit, solche Ausschläge anhand von quantifizierbaren Indikatoren zu messen, nicht zuletzt mittels Inhalts- und Medienanalysen (Rauh/Zürn 2014; Hutter et al. 2016; De Wilde et al. 2016). Damit lässt sich eruieren, ob, wann und in welcher Intensität Politisierung in einem Politikfeld, einer Gesellschaft oder einem politischen System stattfindet. Dennoch bleiben die Politisierungsprozesse selbst häufig eine *black box*. Obgleich immer wieder angemahnt (De Wilde 2011: 569), mangelt es der Politisierungsforschung an einer weitergehenden Operationalisierung, um konkrete Politisierungsprozesse mit ihren Aufs und Abs zu untersuchen. Was passiert eigentlich, wenn ein Thema auf EU-Ebene politisiert wird? In welcher Form geschieht dies? Wer tritt dabei in welcher Rolle auf, wer agiert als *Politisierer*, wer ist Adressat, wer ist Publikum? Welche Interaktionen und Dynamiken prägen den Prozess? Welche Ebenen – national wie europäisch – sind dabei involviert (Mehrebenen-Polisierung)? Und schließlich: Welche Folgen hat Politisierung für europäische Sicherheit und die EU als Ganzes? Um diesen Katalog an weitgehend offenen Fragen nachzugehen, ist es hilfreich, einen idealtypisch gedachten Politisierungsprozess in seine Einzelteile zu zerlegen und in vergleichenden Fallstudien – sei es zu Themen oder zu Politikebenen – zu untersuchen.<sup>4</sup> Hierbei kann das Vokabular der *securitization*-Theorie nützlich sein, die die Rolle des *securitizer* sowie das Verhältnis von *agency* und *audience* thematisiert (Buzan et al. 1998: 25; Balzacq 2005).

Will man ein mehrstufiges Modell von Politisierung entwickeln, muss zunächst ein Startpunkt identifiziert werden, an dem ein Politisierungsprozess seinen Anfang nimmt. Für die *erste Phase* gilt es festzulegen, worin der *politicizing move* besteht und wer – in Analogie zum *securitizer* – als *politicizer* in Erscheinung tritt, um ein Thema stärker als zuvor in die Öffentlichkeit zu bringen. In der Regel ist dies mit

4 Die nachstehenden Überlegungen basieren auf dem DFG-Projektantrag des Autors (gemeinsam mit Hendrik Hegemann) zur „Politisierung europäischer Sicherheit“.

Kritik an bestehenden Zuständen und verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen verbunden, die aufgefordert werden, etwas zu tun oder zu unterlassen. Eine Initialzündung dafür sind nicht zuletzt die Offenlegung (*leaks*) von Informationen, die bis dato einer breiteren Öffentlichkeit nicht bekannt waren, oder die *Skandalisierung* von Ereignissen oder politischen Vorhaben. Auf diese Weise konturiert sich eine Kontroverse über bestimmte Politiken, bei der die Rollen von *politicizer* und *Adressaten* noch relativ klar verteilt sind: Typische Beispiele wären der Streit über *mehr* oder *weniger* Sicherheit bzw. über die Effektivität, Kosten und Rechtfertigung von sicherheitspolitischen Maßnahmen. Die Kontrahenten reagieren unmittelbar aufeinander, sie machen unterschiedliche *claims* und suchen dafür mediale wie öffentliche Unterstützung. An diesem Punkt kann der Prozess auch schon enden, falls sich die Streitparteien rasch auf Kompromisse verständigen oder falls der *politicizer* mit seinen Argumenten und Aktionen nicht durchdringt und vom Adressaten (etwa der EU-Kommission) schlicht ignoriert werden kann. In Analogie zum *securitization*-Ansatz spielt daher auch die Autorität, die Glaubwürdigkeit und die mediale Reichweite des *politicizer* eine wichtige Rolle, um einen Politisierungsprozess in Gang zu setzen. Während bei der *Kopenhagener Schule* primär von machtvollen, regierenden Akteuren ausgegangen wird, die in der Lage sind, Versicherheitlichkeit erfolgreich zu betreiben, setzt der Politisierungsansatz oftmals bei oppositionellen Kräften an, die die Vertreter des politischen Status quo herausfordern.

In einer *zweiten* Phase kommt es zu einem qualitativen Politisierungsschub, nicht selten befördert durch besondere Ereignisse oder Krisen. Charakteristisch für diese Phase sind die Ausweitung von Arenen, das Auftreten von neuen Akteuren und die Intensivierung von Interaktionen. Dabei kann sich sowohl der Inhalt des Konflikts als auch der Modus der Konfliktustragung verändern, etwa durch Kampagnen, Proteste oder Petitionen, oder durch parlamentarische Anhörungen, höchstrichterliche Urteile, Volksabstimmungen und Wahlkämpfe, die geeignet sind, eine *audience* in stärkerer Weise zu involvieren. Die Politisierung eines Sachverhalts oder einer Institution kann zudem aus unterschiedlichen, zuweilen konträren Richtungen erfolgen (siehe Frontex), so dass auch die Rollenverteilung nicht mehr eindeutig ist; selbst der einstige Adressat kann in die Rolle eines *politicizer* schlüpfen und damit den konfliktiven Prozess weiter vorantreiben – letzteres ist nicht zuletzt eine Paraderolle für regierende Rechtspopulisten (siehe z.B. das Agieren von Italiens damaligem Innenminister Matteo Salvini mit Blick auf die humanitäre Seenotrettung). Gleichzeitig lassen sich *coping*-Strategien beobachten, mit denen EntscheidungsträgerInnen versuchen, Debatten wieder zu entpolitisieren bzw. zu *versachlichen*, wie es oftmals heißt – sei es durch neue Beteiligungsformen, mehr Verfahrenstransparenz, das Ankündigen von Reformen oder das Verschieben von umstrittenen Entscheidungen. Der Versuch, Streitfragen zu versicherheitlichen, kann ebenfalls eine – wenn auch zweischneidige – Option sein, weil er eben nicht notwendigerweise zur *strategischen Entpolitisierung* führen, sondern im Gegenteil sich abzeichnende Polarisierungen noch verstärken kann.

In einer *dritten* Phase lässt die Intensität der Politisierung (zumindest temporär) nach, es lassen sich beispielsweise weniger typische Protestaktivitäten oder kaum

noch neue Argumente in der politischen Auseinandersetzung feststellen. Stattdessen treten die Feedback-Effekte und Konsequenzen des Prozesses stärker ins Bewusstsein der Akteure, da sich die politische Konstellation signifikant verändert hat. Sichtbare Folgen sind etwa neue politische Allianzen, die Formierung neuer Parteien, die Kooptation von gesellschaftlichen Akteuren oder institutionelle Reformen. Wie von Greven und Senghaas beschrieben, sind die Effekte von Politisierung überaus ambivalent: Sie kann zu mehr Demokratisierung und Transparenz führen, sie kann den politischen Konsens über normative Grundlagen erneuern oder aber gesellschaftliche Konfliktlinien hervorbringen und vertiefen – ablesbar etwa an der Polarisierung zwischen pro- und anti-europäischen Strömungen in den EU-Mitgliedsstaaten, die den Europawahlkampf 2019 weitgehend beherrschte. Diese Folgen konstituieren den veränderten Handlungs- und Diskursrahmen für neue Politisierungsprozesse.

Diese Phasen sollten nicht zu statisch oder schematisch gedacht werden, sondern sie dienen dazu, eine bessere Vorstellung von der Dynamik solcher interaktiven Prozesse zu entwickeln und gleichzeitig *Haltepunkte* für ihre empirische Untersuchung zu markieren. Beide Perspektiven – Versicherheitlichung wie Politisierung – weisen dabei je nach Spielart ein widersprüchliches Verhältnis zur Bedeutung von *agency* auf. Entweder sie neigen dazu, die strukturellen Aspekte der Prozesse übermäßig zu betonen, so dass die *agency* dahinter verschwindet. Oder sie laufen Gefahr, eine starke Intentionalität in dem Sinne zu unterstellen, dass *securitizer* bzw. *politicizer* eine Versicherheitlichung oder Politisierung *wollen* und strategisch vorantreiben, um politische Ziele zu erreichen. Beide Sichtweisen drohen ins Leere zu laufen, da im ersten Fall der Eigensinn von Akteuren unterschätzt, im zweiten Fall deren strategisches Vermögen überschätzt wird. Als Beobachter politischer Prozesse stellt man jedoch wiederholt fest, wie stark diese durch unerwartete Ereignisse (*events*), kontingente Faktoren, überraschende Volten einzelner Protagonisten sowie nicht-intendierte Folgen geprägt sind, auf die wiederum die handelnden Akteure reagieren müssen – solche Umstände dürften gerade auch für so wenig plan- und steuerbare Prozesse wie Politisierung gelten. Das vorgeschlagene Modell stellt daher zwar *agency* zentral, darf dabei allerdings nicht deren strukturelle Einbettung sowie die eigendynamischen, sich selbst verstärkenden Aspekte von Politisierung außen vor lassen.

## 5. Fazit

Die Ansätze von Versicherheitlichung und Politisierung machen zwei konträre Angebote zur Analyse von europäischer Sicherheitspolitik. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass beide Ansätze durchaus Parallelen aufweisen bzw. sich Elemente der einen Theorie in die andere integrieren lassen. Die *securitization studies* könnten davon profitieren, wenn sie den – schon angelegten – Pfad der Politisierung konzeptionell stärker berücksichtigen, insbesondere die Tatsache, dass es sich in den meisten Fällen bei *securitizer* auch um *politicizer* handelt (was umgekehrt

nicht gilt). Der Politisierungsansatz kann hingegen *securitization* als eine spezifische Vorgehensweise inkorporieren, mit der Akteure (zumeist der Exekutive) versuchen, entweder Politisierungsprozesse voranzutreiben oder aber diese im Gegen teil gerade zu vermeiden bzw. wieder einzudämmen. Bezieht man diesen Befund auf die eingangs gestellte Frage, ergibt sich folgendes Bild: Was als Versicherheitlichung europäischer Politik angelegt war, entpuppt sich als fortgesetzte Politisierung. Die EU-Institutionen antworteten mit ihren sicherheitspolitischen Maßnahmen und Erklärungen gleichermaßen auf einen wahrgenommenen *Regelungsbedarf* wie auf einen antizipierten *Legitimationsbedarf*. Sie reagierten damit auf einen säkularen Trend, der die europäische Integration bereits seit längerem erfasst hat und der sich besser mit dem Vokabular der Politisierung beschreiben lässt. Die Sicherheitsagenda erschien insbesondere der Juncker-Kommission als geeignete Replik sowohl auf krisenhafte Entwicklungen in und rund um Europa als auch auf die Akzeptanzprobleme der EU-Institutionen. Ob und inwieweit sich aber Sicherheit als ein neues Konsensprojekt oder gar Leitnarrativ für die EU erweist, bleibt eine offene Frage. Es sprechen einige Anzeichen dafür, dass der ostentative Versuch der Versicherheitlichung Politisierung und Polarisierung weitervorantreiben könnte – unter Einschluss des Politikfeldes Sicherheit im engeren Sinne. Auf der einen Seite zeigt sich, dass Sicherheit in vielen Bereichen politisch umstritten bleibt, sobald es etwa um die Frage geht, welche Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, zum Datenschutz oder zum Grenzschutz für erforderlich gehalten werden. Auf der anderen Seite wurde Sicherheit rhetorisch mit grundlegenden Debatten über das europäische Selbstverständnis („the European way of life“) verkoppelt. Diese Bezugnahme auf Identitätsfragen führt jedoch erst recht zur Mobilisierung widerstreitender politischer Lager – sowohl jener Kräfte, die für ein offenes und liberales Europa streiten, als auch jener EU-Gegner, die die EU selbst als ein Sicherheitsrisiko begreifen. Diese Konfliktlinie wird nicht durch Slogans wie „Ein Europa, das schützt“ oder „Mehr Europa für mehr Sicherheit“ überwölbt, sondern sogar weiter konturiert. Das mag aus Sicht der EU-Institutionen keine gute Nachricht sein, für die Politisierung europäischer Sicherheit aber möglicherweise schon.

## Literatur

- Balzacq, Thierry 2005: The Three Faces of Securitization. Political Agency, Audience and Context, in: European Journal of International Relations 11: 2, 171-202.
- Balzacq, Thierry 2008: The Policy Tools of Securitization. Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies, in: Journal of Common Market Studies 46: 1, 75-100.
- Balzacq, Thierry (Hg.) 2011: Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve, London.
- Bigo, Didier 2002: Security and Immigration. Toward a Critique of the Governmentality of Unease, in: Alternatives 27: 1, 63-92.
- Bigo, Didier 2014: The (In)Securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control. Military/Navy–Border Guards/Police–Database Analysts, in: Security Dialogue 45: 3, 209-225.

- Bigo, Didier/Tsoukla, Anastassia* (Hrsg.) 2008: *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, London.
- Buzan, Barry/ Wæver, Ole/De Wilde, Japp* 1998: *Security: A Concept for Analysis*, Boulder.
- De Goede, Marieke* 2012: The SWIFT Affair and the Global politics of European Security, in: *Journal of Common Market Studies* 50: 2, 214-230.
- De Wilde, Pieter* 2011: No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration, in: *Journal of European Integration* 33: 5, 559-575.
- De Wilde, Pieter/Leupold, Anna/Schmidtke, Henning* 2016: Introduction. The Differentiated Politicisation of European Governance, in: *West European Politics* 39: 1, 3-22.
- De Wilde, Pieter/Zürn, Michael* 2012: Can the Politicization of European Integration Be Reversed?, in: *Journal of Common Market Studies* 50: 1, 137-153.
- Drent, Margriet/Landman, Lennart/Zandee, Dick* 2014: The EU as Security Provider, The Hague: Clingendael Report (December 2014).
- Europäischer Rat* 2016: Erklärung von Bratislava, 16. September, Brüssel.
- Europäischer Rat* 2017: Erklärung von Rom, 25. März, Brüssel.
- EVP [Europäische Volkspartei]* 2019: Manifest der EVP, in: <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/05/EPP-MANIFESTO-2019-DE-compressed.pdf>; 21.9.2019.
- Grande, Edgar/Hutter, Sven* 2016: Introduction: European Integration and the Challenge of Politicisation, in: Hutter, Sven/Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter (Hrsg.): *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge, 3-31.
- Green-Pedersen, Christoffer* 2012: A Giant Fast Asleep? Party Incentives and the Politicisation of European Integration, in: *Political Studies* 60: 1, 115-130.
- Greven, Michael* 1999: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Wiesbaden.
- Guild, Elsbeth/Carrera, Sergio* 2014: The Political and Judicial Life of Metadata: Digital Rights Ireland and the Trail of the Data Retention Directive, Brussels: CEPS Working Paper no. 65.
- Hagmann, Jonas/Hegemann, Hendrik/Neal, Andrew* 2018: The Politicisation of Security: Controversy, Mobilisation, Arena Shifting, in: *European Review of International Studies* 5: 3, 3-29.
- Hay, Colin* 2007: *Why We Hate Politics*, Cambridge.
- Hegemann, Hendrik/Kahl, Martin* 2016: (Re-)Politisierung der Sicherheit? Legitimation und Kestestation geheimdienstlicher Überwachung nach Snowden, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 23: 2, 8-42.
- Hegemann, Hendrik/Schneckener, Ulrich* 2019: Politicising European Security: From Technocratic to Contentious Politics?, in: *European Security* 28: 2, 133-152.
- Herschinger, Eva/Jachtenfuchs, Markus/Kraft-Kasack, Christiane* 2013: Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der inneren Sicherheit, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 190-212.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Distraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39: 1, 1-23.
- Hutter, Swen/Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter* (Hrsg.) 2016: *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, Cambridge.
- Huysmans, Jef* 2006: *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*, London.
- Huysmans, Jef* 2014: *Security Unbound. Enacting Democratic Limits*, London.
- Léonard, Sarah* 2010: EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices, in: *European Security* 19:2, 231-254.
- Léonard, Sarah/Kaunert, Christian* 2019: Refugees, Security and the European Union, London.

- Londras, Fiona/Doody, Josephine* (Hrsg.) 2015: The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism, London.
- Peoples, Columba/Vaughan-Williams, Nick* 2010: Critical Security Studies. An introduction, London.
- Rauh, Christian/Zürn, Michael* 2014: Zur Politisierung der EU in der Krise, in: Heidenreich, Martin (Hg.): Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven, Wiesbaden, 121-145.
- Ripoll Servent, Ariadna/MacKenzie, Alex* 2011: Is the EP Still a Data Protection Champion? The Case of SWIFT, in: Perspectives on European Politics and Society 12: 4, 390-406.
- Senghaas, Dieter* 1998: Zivilisierung wider Willen, Frankfurt a.M..
- Uçarer, Emek* 2014: Tempering the EU? NGO Advocacy in the Area of Freedom, Security, and Justice, in: Cambridge Review of International Affairs 27: 1, 127-146.
- Wæver, Ole* 1995: Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hg.): On Security, New York, 46-86.
- Zürn, Michael* 2013: Politisierung als Konzept der internationalen Beziehungen, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen, Berlin, 7-35.
- Zürn, Michael* 2016: Opening Up Europe. Next Steps in Politicization Research, in: West European Politics 39: 1, 164-182.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias* 2012: International Authority and Its Politicization, in: International Authority 4: 1, 69-106.