

Netzwerke der Sicherheit. Überlegungen zum Umbau demokratischer Sicherheitspolitik

Christopher Daase und Julian Junk*

Abstract: Democratic security policy takes place in a complex system of checks and balances between executive, legislative and judicative actors and institutions. The current debate about “Vernetzte Sicherheit” (Comprehensive Security) omits by and large that security policy is not only based on challenges of efficiencies and effectiveness but of democratic legitimacy too. This article reviews first the literature on comprehensive security. It then analyzes the current challenges of security policy and develops a framework of networks of security, which takes the notions of network and democratic security policy seriously. It finally investigates illustratively into the challenges of legitimacy in networks of security in the executive, legislative and judicative branch in contemporary German security policy.

Keywords: Networks of security; network analysis; legislative, judicative and executive security policy
Vernetzte Sicherheit, Netzwerkforschung, Sicherheitspolitik auf exekutiver, legislativer und judikativer Ebene

1. Einleitung¹

Kaum eine sicherheitspolitische Debatte in Deutschland und in den westlichen Sicherheitsinstitutionen kommt ohne den Begriff der „Vernetzung“ aus. Im Wesentlichen geht es dabei um die koordinierte Allokation militärischer und ziviler Ressourcen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zur effizienten Umsetzung einer komplexen sicherheitspolitischen Agenda im Rahmen internationaler Konfliktbearbeitung. Die Verbreitung dieser Begrifflichkeit ist einerseits eine Reaktion auf die stetige Erweiterung des Sicherheitsbegriffs und die Ausdehnung der Sicherheitsbedürfnisse von Staaten, gesellschaftlichen Gruppen und Individuen; andererseits suggeriert sie die Steigerung von Effektivität und Effizienz sicherheitspolitischer Maßnahmen durch Arbeitsteilung und die Nutzung von Synergieeffekten.

Bei der Betonung von Effizienz und Effektivität, die durch die Vernetzung unterschiedlicher Akteure und Institutionen erhöht werden können, wird aber vielfach übersehen, dass der Erfolg demokratischer Sicherheitspolitik² nicht nur von ihrer Performanz abhängig ist, sondern auch von gesellschaftlicher Akzeptanz. Zur so genannten Output-Legitimität, die auf erfolgreicher Problemlösung basiert, muss die Input-Legitimität treten, die in der Einhaltung formaler Verfahren demokratischer Entscheidungsabläufe besteht. Vernetzung kann hier durchaus einen negativen Effekt haben, indem die Zusammen-

arbeit von Akteuren und Institutionen rechtliche Trennungsgebote unterläuft und informelle Kooperation formale Verfahren schwächt. Die aktuelle Herausforderung besteht demnach nicht nur im Umbau der Sicherheitsarchitektur, ohne dabei das Sicherheitsniveau auch nur vorübergehend abzusenken, sondern auch darin, die Grundlagen demokratischer Sicherheitspolitik zu wahren.

„Vernetzte Sicherheit“ muss deshalb umfassend verstanden werden und alle mit Sicherheit befassten Akteure und Institutionen eines demokratischen Systems einbeziehen. Denn erfolgreiche Sicherheitspolitik erfordert mehr als Effizienz und Effektivität: die Legitimität ihrer Maßnahmen, die Transparenz der Entscheidungsfindung und die Öffnung der Entscheidungsprozesse für gesellschaftliche Gruppen sind für eine demokratische Sicherheitspolitik von zentraler Bedeutung. Allerdings treten dabei Zielkonflikte auf. Umfassende Teilhabe kann die Effizienz von Institutionen beeinträchtigen, die Einhaltung demokratischer Verfahren kann notwendige Entscheidungen verzögern. Es muss deshalb gut abgewogen werden, ob und durch welche Form der Vernetzung Sicherheitspolitik effektiver gemacht werden kann, ohne ihre demokratische Legitimationsgrundlage zu beeinträchtigen.

Dieser Beitrag plädiert für eine sicherheitspolitische Netzwerkforschung, die im Gegensatz zu der bislang verengt geführten Debatte um „vernetzte Sicherheit“ genau diesen Fragen von Effizienz, Effektivität *und* Legitimität nachgeht und dabei Erkenntnisse der Netzwerktheorie nutzt. Dabei sollen auch Netzwerke jenseits der Exekutive in den Blick genommen und sicherheitspolitische Herausforderungen für die Legislative und Judikative sowie für das Zusammenwirken der drei Gewalten thematisiert werden. Wir gehen in drei Schritten vor: Zunächst skizzieren wir den sicherheitspolitischen Forschungsstand zu „vernetzter Sicherheit“, stellen dann unseren Ansatz sicherheitspolitischer Netzwerkforschung vor und zeigen schließlich exemplarisch die Legitimationsprobleme vernetzter Sicherheit auf exekutiver, legislativer und judikativer Ebene auf.

* Dr. Christopher Daase ist Professor für Internationale Organisationen an der Goethe-Universität Frankfurt und Programmleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Kontakt: daase@normativeorders.net. Julian Junk, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Sicherheitskultur im Wandel“, Goethe-Universität Frankfurt a. M., Kontakt: junk@soz.uni-frankfurt.de.

1 Dieser Beitrag profitierte von den Diskussionen zwischen Mitarbeitern der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und des Forschungsprojekts „Sicherheitskultur im Wandel“. Wir danken insbesondere Jörg Krempel, Matthias Dembinski, Cornelius Friesendorf, Dirk Peters und Barbara Schumacher für Anregungen und Kommentare sowie der anonymen Gutachterin/dem anonymen Gutachter für die konstruktiv-kritischen Anmerkungen.

2 Unter demokratischer Sicherheitspolitik verstehen wir die Sicherheitspolitik in pluralen Demokratien, die Mechanismen demokratischer (durchaus aus repräsentativer) Kontrolle und Legitimität unterliegt.

2. Desiderate sicherheitspolitischer Forschung und Praxis

In Wissenschaft und Politik gilt es inzwischen als unstrittig, dass sich die Sicherheitspolitik angesichts neuer Risiken und Bedrohungen verändern und die Struktur traditioneller Sicherheitsinstitutionen angepasst werden muss. Vom „Umbau der Sicherheitsarchitektur“ und von „vernetzter Sicherheit“ ist die Rede.³ Nach dieser Lesart sind die klassischen Unterscheidungen der Sicherheitspolitik obsolet geworden. Innere und äußere, zivile und militärische sowie nationale und internationale Sicherheit werden immer weniger unterscheidbar, dennoch wird die sicherheitspolitische Agenda nach wie vor in Institutionen und Organisationen umgesetzt, die dem traditionellen Schema folgen.

Die Forschungsliteratur zur Sicherheitspolitik im Allgemeinen und zur deutschen Sicherheitspolitik im Besonderen spiegelt diese institutionelle Verfasstheit politischer Gemeinschaften in Nationalstaaten. Einerseits wird Sicherheit als Schutz vor externer, zumeist militärischer Bedrohung verstanden⁴ und Sicherheitspolitik folglich als Teil der *Außenpolitik* konzeptualisiert.⁵ Andererseits wird Sicherheit als innerstaatlicher Schutz vor Kriminalität und Gewalt gegen die öffentliche Ordnung angesehen und als ziviler Teil der *Innenpolitik* begriffen.⁶ Diese Forschungsstränge verlaufen bislang weitgehend getrennt. Erst mit der neuen Virulenz des internationalen Terrorismus,⁷ der Debatte um *Homeland Security*⁸ und der Entwicklung einer breit geförderten interdisziplinären „Sicherheitsforschung“⁹ entwickelt sich das Bewusstsein, dass diese Trennung problematisch und den gegenwärtigen Gefährdungslagen nicht mehr angemessen ist.¹⁰

In diesem Zusammenhang spielt die Rekonzeptualisierung von sicherheitspolitischen Bedrohungen als „Risiken und Herausforderungen“ eine entscheidende Rolle. Von einer „Welt-Risikogesellschaft“ ist die Rede, die neue Formen „proaktiver

Sicherheitspolitik“ benötige, um den neuen Gefährdungen einerseits und den gewandelten gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnissen andererseits gerecht zu werden.¹¹ Gleichzeitig hat sich in der Politik – international wie national – ein erweitertes Verständnis von Sicherheit (zumindest deklaratorisch) durchgesetzt, das nicht nur militärische, sondern auch ökonomische, ökologische und humanitäre Risiken einschließt.¹² Dabei erfordere eine stärker auf Vorsorge und Vorbeugung fokussierende Sicherheitspolitik flexiblere Institutionen und ein komplexes Sicherheitsmanagement.¹³

Das in diesem Zuge entwickelte und im oben zitierten Weißbuch der Bundesregierung offiziell proklamierte Konzept der „vernetzten Sicherheit“ blieb allerdings zunächst am US-amerikanischen Konzept des *Network Centric Warfare* und damit an militärischen Überlegungen vernetzter und vor allem effizienter Kriegsführung orientiert.¹⁴ Der militärische Bias ist noch im 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ erkennbar.¹⁵ Kritische Analysen bescheinigten dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ deshalb theoretische und analytische Schwächen¹⁶ – insbesondere im Hinblick auf demokratische Legitimität, ohne die eine nachhaltige Sicherheitspolitik undenkbar sei. Sicherheitspolitik wird noch immer vor allem nach ihrem Erfolg, also nach Kriterien der Output-Legitimität bemessen. Angesichts der stetigen Erweiterung der Referenzobjekte „menschlicher Sicherheit“ und der geografischen Ausdehnung von Maßnahmen „globaler Sicherheit“ stellt sich aber immer dringender die Frage nach den Grundlagen der Input-Legitimität und damit nach den Kriterien von „Erfolg“.¹⁷

Die bislang kaum thematisierte normative Problematik „vernetzter Sicherheit“ hat dazu beigetragen, dass das Konzept weder im akademischen Diskurs noch in der politischen Planung eine nennenswerte „operative“ Wirkung entfaltet hat. Denn selbst wo es Ansätze einer praktischen Umsetzung gab, beispielsweise in den *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan oder durch interministerielle Koordinierung in Berlin, blieb offen, wie „vernetzte Sicherheit“ organisiert und wie von einer relativ statischen Sicherheitsordnung zu einem flexiblen, demokratisch legitimierten Netzwerk ineinander greifender

3 BMVg 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

4 Vgl. etwa Frei, Daniel 1977: Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik, Stuttgart.

Baldwin, David A. 1997: The Concept of Security, in: Review of International Studies 23: 1, S.26. Buzan, Barry/Waever, Ole 1998: Security: A New Framework for Analysis, Boulder, CO. Kolodziej, Edward A. 2005: Security and International Relations, Cambridge.

5 Vgl. etwa Haftendorf, Helga 1983: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden. Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.) 2009: Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse, Opladen.

6 Vgl. etwa Merk, Hans Günther/Werthebach, Eckart 1986: Innere Sicherheit, Karlsruhe. Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichert, Jo (Hrsg.) 2009: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, 2. Aufl., Wiesbaden.

7 Daase, Christopher 2001: Terrorismus - Begriffe, Theorien und Gegenstrategien, in: Friedens-Warte 76: 1, 55-79. Carter, Ashton B. 2001/02: The Architecture of Government in the Face of Terrorism, in: International Security 26: 3, 5-23. Schneckener, Ulrich 2006: Transnationaler Terrorismus, Frankfurt/M.

8 Kamarck, Elaine C. 2002: Applying 21st-Century Government to the Challenge of Homeland Security, Arlington. Borchert, Heiko (Hrsg.) 2004: Weniger Souveränität - Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg.

9 Neben dem Forschungsprogramm für die zivile Sicherheit des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ist insbesondere das Security Research Programme (FP7-SEC-2011-1) im Rahmen des Siebten Forschungsrahmenprogramms der EU zu nennen.

10 Gusy, Christoph 2004: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 197-220. Werkner, Ines-Jacqueline 2010: Die Verflechtung innerer und äußerer Sicherheit. Aktuelle Tendenzen in Deutschland im Lichte europäischer Entwicklungen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4: 1, 65-87.

11 So vor allem Jaberg, Sabine 2009: Vernetzte Sicherheit? Phänomenologische Rekonstruktion und kritische Reflexion eines Zentralbegriffs im Weißbuch 2006, SOW kontrovers Nr. 5, Januar 2009, Hamburg.

12 Einen Überblick über die verschiedenen Legitimationsarten bietet Blatter,

Joachim 2007: Demokratie und Legitimation, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 271-284.

Institutionen übergegangen werden sollte. Stattdessen hielt man sich – in Wissenschaft und Politik gleichermaßen – an die Metapher von der „Sicherheitsarchitektur“ und konzentrierte sich auf makro-organisatorische Reformvorschläge.¹⁸ Dabei ist auffällig, dass der größte Teil der politiknahen sicherheitspolitischen Forschung kaum Anschluss an die Debatten und Konzepte sucht, die in der Policy-Forschung, der Disziplin Internationale Beziehungen oder der Friedens- und Konfliktforschung gängig sind. Das verwundert umso mehr, als das Konzept „vernetzte Sicherheit“ eine gewisse Anschlussfähigkeit an Ansätze der Netzwerkanalyse und -theorie nahelegt¹⁹ und auch Governance-Theorien sich zur Erfassung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anbieten.²⁰ Erst langsam deutet sich eine theoriegeleitete Analyse und kritische Reflexion der informellen Vernetzung von Sicherheitsinstitutionen auf nationaler und internationaler Ebene an. Auf diesen Entwicklungen aufbauend stellen wir im Folgenden einen umfassenderen Ansatz zur Erforschung sicherheitspolitischer Netzwerke vor.

3. Plädoyer für eine sicherheitspolitische Netzwerkforschung

Wie bereits angedeutet, gibt es weitgehende Reforminitiativen, die beispielsweise die Bundeswehr oder die polizeiliche und geheimdienstliche Zusammenarbeit betreffen: Mit dem Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr vom Oktober 2010 (dem so genannten Weise-Bericht) und dem Bericht der Kommission zur Evaluierung der Sicherheitsbehörden vom Dezember 2010 (dem so genannten Werthebach-Bericht) liegen umfassende Reformvorschläge auf dem Tisch; mit dem „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) und dem „Nationalen Cyber-Abwehrzentrum“ (NCAZ) sind institutionelle Innovationen zu erkennen; auf europäischer Ebene wurde im Vertrag von Lissabon die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit gestärkt und dazu 2009 das *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security* (COSI) gegründet; auf transatlantischer Ebene schließlich hat die NATO in ihrem „Neuen Strategischen Konzept“ nicht-traditionellen Sicherheitsbedrohungen einen hohen Stellenwert eingeräumt und mit der *Emerging Security Challenges Division* (ESC) einen institutioneller Rahmen geschaffen, um entsprechende Strategien zu entwickeln. Doch all diese Initiativen und Reformbemühungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass Kooperation über die Grenzen der jeweiligen Institutionen mühsam ist und kein umfassendes Konzept zur abgestimmten Vernetzung von Sicherheitsinstitutionen existiert.

¹⁸ Vgl. etwa Hansen, Stefan 2009: Neue deutsche Sicherheitsarchitektur. Ist eine Reform der Kompetenzverteilung zwischen Polizeibehörden, Nachrichtendiensten und den Streitkräften notwendig?, Frankfurt/M. Siehe auch: Alimir, Fouzieh M. 2011: Vernetzte Sicherheit – viel erreicht, aber wenig gewonnen?, in: Reader Sicherheitspolitik (<http://www.readersipo.de/>), 10/2011.

¹⁹ Daase, Christopher 2009: Die Informalisierung internationaler Politik - Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 290-308.

²⁰ Daase, Christopher/Engert, Stefan 2008: Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 475-498.

3.1 Probleme gegenwärtiger Reformpraxis

Konkret lassen sich drei Probleme der gegenwärtigen Reformpraxis identifizieren: Erstens gibt es *kaum Flexibilisierung*: Bislang fokussiert der institutionelle Umbau auf die administrative Restrukturierung großer Organisationen wie der Bundeswehr oder der Polizeibehörden auf nationaler, oder der NATO auf internationaler Ebene. Dabei zeichnet sich ab, dass relativ statische Strukturen durch neue ebenso statische Strukturen ersetzt und die Möglichkeiten zu einer institutionellen Flexibilisierung kaum genutzt werden. Denn mit der Reorganisation traditioneller Organisationen werden die alten Unterscheidungen in zivile und militärische, nationale und internationale, innere und äußere Sicherheit reproduziert. Die Kritik an der Fusion von Bundeskriminalamt und Bundespolizei als „verfassungswidrig“²¹ und die Reaktionen auf den Otremba-Bericht zur Umsetzung der Reformvorschläge für die Bundeswehr vom 7. Februar 2011 haben gezeigt, dass durch die Fokussierung auf organisatorische Strukturen die ursprünglichen Erfordernisse und Zielbestimmungen institutioneller Reform und die Notwendigkeit der Flexibilisierung aus dem Blick geraten.

Zweitens entsteht *kaum nachhaltige Vernetzung*: Die gegenwärtigen Reformvorhaben konzentrieren sich meist auf einzelne Organisationen oder Organisationengruppen, nicht oder nur selten auf Aufgabenkomplexe. Das gilt für die nationale ebenso wie für die europäische, transatlantische und internationale Sicherheitspolitik. Damit werden zwar innerorganisatorische Entscheidungsstrukturen optimiert und unter Umständen kurzfristige Effizienzgewinne erzielt; langfristig ist jedoch die Effektivität der Sicherheitspolitik gefährdet. Denn die gebotene Kooperation mit anderen Institutionen findet nur in Ansätzen (etwa im Rahmen des *Berlin-Plus-Abkommens* zwischen EU und NATO) und wirkliche Vernetzung nur punktuell statt (z.B. im Falle des GTAZ).

Drittens besteht eine *einseitige Fokussierung auf die Exekutive*: Am schwersten wiegt die Vernachlässigung der Legislative und der Judikative beim Umbau der Sicherheitsarchitektur. Die Konzentration auf die exekutive Gewalt – und hier insbesondere auf die ausführenden Organe Militär und Polizei – hat dazu geführt, dass die Gewaltenteilung, die für eine demokratische Sicherheitspolitik essentiell ist, tendenziell untergraben wird. Die Reform parlamentarischer Kontrollrechte und die interparlamentarische Kooperation hinken den Entwicklungen der sicherheitspolitischen Anforderungen ebenso hinterher wie die Harmonisierung des Rechts durch judikative Netzwerke und die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit. Ein Umbau der Sicherheitsarchitektur ohne die Einbeziehung von Legislative und Judikative ist unvollständig, wenn nicht politisch problematisch.

3.2 Grundzüge einer sicherheitspolitischen Netzwerkforschung

Ein umfassender Ansatz zur Analyse aktueller sicherheitspolitischer Herausforderungen und zum Umbau der Sicherheitsarchitektur geht erstens von den veränderten sicher-

²¹ Vergleiche exemplarisch DIE ZEIT vom 15. März 2011: Fusion von Bundespolizei und BKA abgesagt (URL: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-03/polizei-reform-bka>).

heitspolitischen Bedrohungen und Risiken sowie den daraus resultierenden Anforderungen an eine proaktive, d.h. vorsorgende und vorbeugende Sicherheitspolitik aus, um die institutionellen Herausforderungen an eine demokratische Sicherheitspolitik zu bestimmen. Er stellt zweitens inter-institutionelle Beziehungen ins Zentrum, indem er den Umbau der Sicherheitsarchitektur nicht als die administrative Reform isolierter Organisationen versteht, sondern als die optimierte Kooperation und Vernetzung von Institutionen und Praktiken unterschiedlichster Art.²² Er bedient sich dabei der Erkenntnisse und Instrumente der Netzwerkanalyse, welche wir im Folgenden kurz skizzieren werden. Und er lenkt drittens einen umfassenden Blick auf die Sicherheitsarchitektur, indem er die Institutionen der Exekutive, Legislative und Judikative in ihrem Verhältnis zueinander auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene untersucht. Auf diese Weise könnte das Konzept „vernetzte Sicherheit“ nicht nur inhaltlich gefüllt, sondern auch so verstanden werden, dass die staatliche und gesellschaftliche Sicherheit bei gleichzeitiger demokratischer Kontrolle und Garantie von individuellen Freiheitsrechten zu gewährleisten ist.

Der Begriff des Netzwerkes, der bei diesen Überlegungen eine zentrale Rolle spielt, hat seine Ursprünge in der Kulturanthropologie, der Sozialpsychologie und der Soziologie. Seit den 1990er Jahren ist das Konzept auch in der Politikwissenschaft fest etabliert.²³ Analysiert man Netzwerke, nimmt man relationale Daten in den Blick, die einem Akteur, einer Organisation oder einem Politikfeld nicht nur jeweils ein Attribut zuweisen, sondern die Dichte und die Richtung der Interaktion mit anderen Akteuren erkennbar machen.²⁴ Insbesondere bei politischen Problemfeldern, die einen hohen Verflechtungsgrad von Themen, Politikebenen und Akteuren aufweisen und die einen Blick auf institutionelle Verknüpfungen erfordern, bietet sich der Rückgriff auf Netzwerktheorien und entsprechende Analyseinstrumente an.²⁵ Klassischerweise wird zwischen staatstheoretischen, strukturalistischen und methodischen Ansätzen unterschieden.²⁶ Alle drei Ansätze können in einer umfassenden sicherheitspolitischen Netzwerkforschung ihren Niederschlag finden: Der staatstheoretische Ansatz kann die zunehmend weniger monolithisch und immer stärker von Personen- und Organisationsnetzwerken bestimmten Strukturen von Sicherheitsinstitutionen erklären. Der strukturelle Netzwerkansatz kann die häufig unsichtbaren Beziehungen sicherheitspolitischer Akteure und hier vor allem institutioneller

²² Zu einem Netzwerk werden diese Institutionen und Praktiken dann, wenn sie in regelmäßiger und zielgerichteter, aber durchaus gewollt loser Interaktion stehen. Dies kann sich beispielsweise im Bereich der Sicherheitspolitik durch auf gemeinsame Ziele ausgerichtete, abgestimmte Aktivitäten und die entsprechenden operativen Voraussetzungen wie interoperable Kommunikations- und Führungsstrukturen, -prozeduren und -ausstattungen konstituieren, aber lässt durchaus auch lose Formen der Interaktion zu.

²³ Marin, Bernd/Mayntz, Renate 1991: Introduction - Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/M, 11-23.

²⁴ Scott, John 2000: Social Network Analysis - A Handbook, London. Wassermann, Stanley/Faust, Katherine 1994: Social Network Analysis: Methods and Applications, Cambridge.

²⁵ Raab, Jörg 2010: Netzwerke und Netzwerkanalyse in der Organisationsforschung, in: Stegbauer, Christian/Häußling, Roger (Hrsg.): Handbuch der Netzwerkforschung, Wiesbaden, 575-586.

²⁶ Knill, Christoph 2000: Policy-Netzwerke. Analytisches Konzept und Erscheinungsform moderner Politiksteuerung, in: Weyer, J. (Hrsg.), Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, München, 111-133.

Akteure untereinander sichtbar machen. Die Methode der sozialen Netzwerkanalyse stellt schließlich ein Instrumentarium zur Erforschung dieser sicherheitspolitischen Netzwerke, beispielsweise ihrer Interaktionsdichte oder der Zentralität einzelner Akteure, zur Verfügung.

Bei der institutionellen Vernetzung sicherheitspolitischer Akteure gilt es drei grundlegende Probleme zu bedenken, die allen Netzwerken gemein sind²⁷ und die wir schon oben im Zusammenhang mit demokratietheoretischen Fragen nach Input- und Output-Legitimität thematisiert haben:

1. *Effizienz vs. Inklusivität*: die für die Problemlösung relevanten Akteure und Institutionen müssen eingebunden, aber zu großer Heterogenität, die zu Blockaden führen kann, vermieden werden.
2. *Interne vs. externe Legitimität*: Durch ausgewogene Beteiligungsmöglichkeiten der Netzwerkteilnehmer sollen einerseits intern als angemessen erachtete Problemlösungen erreicht, andererseits durch Interventionsmöglichkeiten externer Akteure sichergestellt werden, dass Netzwerke die Kosten von Problemlösungen nicht externalisieren.
3. *Flexibilität vs. Stabilität*: Netzwerke sind grundsätzlich eine flexible Organisationsform und damit geeignet, sich auf neue Problemlagen einzustellen (z.B. durch Aufnahme neuer Mitglieder). Dies darf aber nicht auf Kosten der Netzwerkstabilität gehen. Auch hier gilt es die Grenzen der Flexibilität zu erkennen und abzuwägen.

Diese Dilemmata gilt es auf allen drei wesentlichen Ebenen eines demokratischen Rechtsstaats, der Exekutive, Legislative und Judikative und in ihrem Verhältnis zueinander zu untersuchen. Im Folgenden sollen exemplarisch einige institutionelle Herausforderungen sowie institutionelle Reformbemühungen der drei Gewalten dargestellt werden. Dabei spielen auch Verschränkungen zwischen ihnen eine Rolle. Denn nur wenn die institutionellen Reformen auf einer Ebene mit denen auf den anderen Ebenen abgestimmt sind, ist mit positiven Wirkungen auf die Effektivität und Legitimität der Sicherheitspolitik zu rechnen.

4. Netzwerke der Sicherheit auf exekutiver, legislativer und judikativer Ebene

4.1 Die Ebene der Exekutive: Das Verhältnis von Militär und Polizei

Die Bewältigung neuer Bedrohungen und Risiken stellt die Exekutive vor große institutionelle Herausforderungen. Viele dieser neuen Herausforderungen machen nicht an nationalstaatlichen Grenzen halt, sie sind durch ihren transnationalen, oft netzwerkartigen Charakter geprägt und heben die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit teilweise auf. Die Befugnisse der Exekutivgewalt sind aber immer noch durch nationalstaatliche Grenzen sowie klare Kompetenzzuweisungen der Exekutivakteure untereinander gekennzeichnet.

²⁷ Provan, Keith G./Kenis, Patrick N. 2008: Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, in: Journal of Public Administration Research and Theory 18, 2, 229-252.

Polizei und Militär bilden traditionell die beiden Seiten des staatlichen Gewaltmonopols, die im Zuge funktionaler Differenzierung die exekutive Macht und Herrschaft des Staates nach innen und außen gegen Risiken und Bedrohungen sichern. Dabei ist ihre Trennung nicht nur funktionalen Erfordernissen, sondern, insbesondere in Deutschland, auch historischen und demokratietheoretischen Überlegungen geschuldet. Sowohl die deutsche Polizei als auch die Bundeswehr sind jedoch mit der Bewältigung transnationaler Gefahren, die in polizeilich-militärische Grauzonen fallen, allein oft überfordert.²⁸ Dies führt regelmäßig zu Forderungen, den Einsatz der Bundeswehr im Inneren zuzulassen und wirft generell die Frage auf, welche operativen und strategischen Fähigkeiten bei der Bekämpfung der aktuellen Sicherheitsbedrohungen angemessen sind. So müssen Streitkräfte beispielsweise bei Auslandseinsätzen oft inmitten der Zivilbevölkerung agieren. Der Erfolg einer Operation hängt somit nicht mehr allein von der militärischen Durchsetzungsfähigkeit, sondern auch von der Fähigkeit ab, in unübersichtlichen Konfliktsituationen die Zivilbevölkerung zu schützen und die Voraussetzungen für einen gerechten Frieden durch den Aufbau politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturen zu schaffen. Dabei sind im Wesentlichen zivile Fähigkeiten gefragt, über die die Streitkräfte kaum verfügen oder die sogar in einem Spannungsverhältnis zum militärischen Auftrag stehen. Hier zeichnet sich ab, dass Polizei und Streitkräfte zur Etablierung umfassender Sicherheit nicht ausreichen.

Mit der Veränderung der Bedrohungen geht daher eine informelle Veränderung staatlicher Exekutivgewalt einher. Die Institutionen haben aus ersten Einsätzen ihre Lehren gezogen und bilden zunehmend Netzwerke auf taktisch-operationeller und strategischer Ebene, die formelle, bürokratische Grenzen aufweichen. Zudem ist eine verstärkte Kooperation zwischen militärischen und zivilen Akteuren etwa bei multilateralen Friedenseinsätzen oder der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus zu beobachten. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Veränderung des Verhältnisses von Polizei und Militär. Staaten internationalisieren und militarisieren ihre Polizeikräfte zusehends.²⁹ Gleichzeitig findet eine „Verpolizeilichung“ des Militärs statt, was an der Übernahme ziviler Aufgaben in multilateralen Auslandseinsätzen, aber auch in der Diskussion über den Einsatz des Militärs im Inneren abzulesen ist.³⁰ Dabei bilden sich informelle Ad-hoc-Netzwerke (beispielsweise in der Form von multiorganisational zusammengesetzten Führungs-, Krisen- und Sondereinsatzstäben), in denen polizeiliche, militärische und auch nachrichtendienstliche Funktionen pragmatisch neu verteilt werden.

Inzwischen haben die Streitkräfte westlicher Staaten einschließlich der Bundeswehr Konzepte der zivil-militärischen Zusam-

menarbeit (CIMIC) entwickelt. In Deutschland wurde 2003 das CIMIC-Bataillon 100 in Dienst gestellt. 2006 entwickelte sich daraus das CIMIC-Zentrum in Nienburg. CIMIC-Soldaten sollen Netzwerke mit anderen Streitkräften, internationalen Organisationen, NGOs und lokalen Akteuren knüpfen, um die notwendigen Informationen zu sammeln und die Arbeit vor Ort zu koordinieren. Neben den nationalen Streitkräften haben internationale Organisationen, wie die EU und die NATO eigene CIMIC-Konzepte entwickelt, denen aber auch eine starke militärische Funktion zu eigen ist.

Institutionelle Reformen im Bereich der Exekutive müssen die Effektivität der zivil-militärischen Netzwerke zur Herstellung umfassender Sicherheit garantieren und gleichzeitig die für einen demokratischen Rechtsstaat nötige Transparenz, Teilhabe und Rechenschaftspflicht gewährleisten. Dabei geht es einerseits um die Kooperation zwischen verschiedenen nationalstaatlichen Exekutivorganen, andererseits aber auch um internationale und transnationale Netzwerke der Exekutiven unter Einschluss nichtstaatlicher Akteure. Die bisherigen *Ad-hoc*-Lösungen befinden sich noch in der Trial-and-error-Phase und müssen erst noch verfestigt und institutionalisiert werden.

4.2 Die Ebene der Legislative: Die Rolle des Parlaments

Die neuen Sicherheitsgefährdungen und die zu ihrer Bearbeitung notwendigen Vernetzungsstrategien bilden auch neue Herausforderungen für die demokratische Kontrolle exekutiven Handelns durch das Parlament. Obwohl der Deutsche Bundestag weitreichende Mitentscheidungsrechte beim Einsatz der „Parlamentsarmee“ Bundeswehr hat, machen es ihm zwei Entwicklungen schwer, diese Rechte auch effektiv wahrzunehmen: die zunehmende Einbindung von Bundeswehreinsätzen in multinationale Entscheidungsstrukturen und die Tatsache, dass die Grenze zwischen militärischen und zivilen Einsätzen immer durchlässiger wird.

Einsätze der Bundeswehr finden stets unter dem Dach internationaler Organisationen und im Verbund mit anderen Staaten statt. Dies erschwert die Kontrolle der Einsätze durch den Bundestag erheblich, denn den Einsätzen gehen innerhalb der jeweiligen Organisation Verhandlungen zwischen den Truppenstellern voraus, auf die der Bundestag wenig oder überhaupt keinen Einfluss hat. Kommt ein Bundeswehreinsatz offiziell auf die Tagesordnung des Parlaments, hat sich die Bundesregierung international meist schon auf eine Teilnahme festgelegt.

Auch die zunehmende Verbindung von zivilen und militärischen Strategien stellt den Bundestag vor erhebliche Kontroll- und Gesetzgebungsprobleme. Zwar kann der Bundestag verbindlich über die Entsendung der Bundeswehr entscheiden. Zivile Polizeieinsätze aber unterliegen prinzipiell der Kontrolle durch die Bundesländer. Die föderale Aufteilung der Kompetenzen führt schon auf Seiten der Exekutive zu erheblichen Abstimmungsproblemen, richtig kompliziert wird aber erst die Zusammenarbeit von Bundestag und Länderparlamenten, um die demokratische Kontrolle dieser Einsätze sicherzustel-

28 Winter, Martin 2003: Metamorphosen des staatlichen Gewaltapparates: Über die Entwicklung von Polizei und Militär in Deutschland, in: Leviathan 31: 4, 519-555.

29 Elo-Schäfer, Johanna 2009: Die Auslandseinsätze der deutschen Polizei - Neue Aufgaben und ihre Konsequenzen, in: Glawe, Robert (Hrsg.): Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur - Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berlin, 297-306. Friesendorf, Cornelius/Krempel, Jörg 2011: Militarized vs. Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police - PRIF Report No. 102, Frankfurt a.M.

30 Vgl. etwa Friesendorf, Cornelius 2010: The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo, Vienna and Geneva.

len. Darüber hinaus nehmen zunehmend auch andere Akteure an Einsätzen teil, die durch Parlamente nur sehr eingeschränkt kontrolliert werden können. Dazu gehören zum einen geheim operierende Einheiten, wie das Kommando Spezialkräfte (KSK). Zwar fällt das KSK als Einheit der Bundeswehr unter die Pflicht zur Mandatierung durch den Bundestag, aber die genauen Umstände seiner Einsätze unterliegen der Geheimhaltung, sodass eine transparente parlamentarische Kontrolle nur eingeschränkt möglich ist.³¹ Zum anderen gewinnen in der internationalen Sicherheitspolitik private Sicherheitsfirmen, die vom Parlament kaum zu kontrollieren sind, zunehmend an Bedeutung.³²

Um die Vernetzung sicherheitspolitischer Akteure politisch effektiv zu kontrollieren und informiert gesetzgeberisch die sicherheitspolitischen Grundlagen zu legen, ist es notwendig, dass das Parlament nicht nur auf die Erweiterung seiner Kompetenzen drängt. Wichtiger ist, dass legislative Netzwerke aufgebaut werden, in denen formelle und informelle Beziehungen zu anderen sicherheitspolitischen Akteuren eingegangen werden, um die Kontroll- und Gesetzgebungsprobleme zu lösen oder abzumildern. Solche Netzwerke können in verschiedenen Dimensionen entstehen: etwa zwischen Bundestagsabgeordneten und Angehörigen der Regierung, zwischen Abgeordneten der Landtage oder zwischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments und anderen nationalen Parlamenten.³³

Die effektive Kontrolle nicht nur der äußeren Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch der Maßnahmen zur inneren Sicherheit ist in jedem Fall ein zentrales Gebot demokratischer Sicherheitspolitik. Die Verlagerung von Einsatzentscheidungen in internationale Organisationen wie EU und NATO sowie die informellen Verwaltungsnetzwerke in der deutschen, europäischen und internationalen Sicherheitsarchitektur haben zu einem Demokratiedefizit geführt, das nicht nur aus normativer Sicht bedenklich, sondern auch aus sicherheitspolitischer Sicht kontraproduktiv ist. Bei zukünftigen Reformvorhaben wird es darum gehen, wie die weitere Herausbildung föderaler und transnationaler inter-parlamentarischer Netzwerke gefördert werden kann. Im Sinne demokratischer Legitimität muss also darauf geachtet werden, dass die Netzwerkbildung auf Seiten der Exekutive die Kontrollfunktion der Legislative nicht schwächt, sondern durch Netzwerke legislativer Kontrolle ergänzt wird.

4.3 Die Ebene der Judikative: Die Funktion des Justizwesens

Neue Bedrohungen und Risiken wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, Piraterie, transnationale Geldwäsche und die Pro-

liferation von Massenvernichtungswaffen stellen nicht nur die exekutive und legislative Gewalt, sondern auch die Judikative vor neue Herausforderungen. Traditionell gilt die Vorstellung, dass das Politikfeld „Sicherheit“ eine widerspruchsfreie Rechtsordnung sei, die durch klare Strukturen, dogmatische Kohärenz und hierarchische Rechtsverhältnisse geprägt ist. Viele der neuen Sicherheitsprobleme zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass sie transnationaler Natur sind und den traditionellen nationalen und internationalen Rechtsrahmen sprengen. Dies betrifft beispielsweise die Zuständigkeit von Gerichten, die ähnliche oder sich überlagernde Zuständigkeiten beanspruchen können, oder die Frage nach dem anwendbaren Recht, weil verschiedene Rechtsregime Gültigkeit beanspruchen können und kollidieren.³⁴ Zudem ist der Zugang zu Informationen, die für ein Verfahren notwendig sind, häufig ein schwerwiegendes Problem für die zuständigen Gerichte, da sie im Gegensatz zur Exekutive ihre Fähigkeiten und Kompetenzen wenig ausweiten konnten.³⁵ Dies kann die Kontrollfunktion der Gerichte gegenüber Exekutive und Legislative, zum Beispiel im Kampf gegen den Terrorismus, untergraben. Schließlich mangelt es der jurisdiktionsübergreifenden Praxis nationaler und internationaler Rechtsprechungsorgane in transnationalen Sachverhalten an einem aus dem Nationalstaat vertrauten hierarchischen Instanzenzug.

In der Praxis versuchen Gerichte diesen Problemen mit Improvisation und Vernetzung zu begegnen. Durch transnationale Kooperation von Gerichten können Informationslücken geschlossen und Unklarheiten bei Fragen der Zuständigkeit und der Anwendung von Recht behoben werden. So entsteht eine *Global Community of Courts*.³⁶ Die Dichte judikativer Netzwerke ist im europäischen Raum besonders hoch. EUROJUST – ein europäisches Netzwerk von Staatsanwälten und Untersuchungsrichtern – sowie das *European Judicial Network*, das mit Hilfe von *liaison officers* die Zusammenarbeit der Gerichte erleichtert, sind Beispiele.

Bei transnationalen Sachverhalten, die theoretisch von verschiedenen Gerichten behandelt werden könnten, kommt es häufig zu *Ad-hoc*-Absprachen zwischen Gerichten, die zwar zu Ressourcenersparnis und Arbeitsteilung führen, nicht aber die Berechenbarkeit und Kohärenz des Rechts steigern. Darum ist immer wieder, etwa in der EU, der G8, dem Commonwealth und im Rahmen der OECD, auf die Harmonisierung und eine einheitliche Interpretationen von Rechtsnormen gedrungen worden. Wie eine Harmonisierung des internationalen Sicherheitsrechts im Detail aussehen kann und unter welchen Voraussetzungen sie gelingt, ist jedoch noch offen. Zu bedenken ist dabei, dass die eher traditionelle Strategie der Rechtsharmonisierung den transnationalen Phänomenen unter Umständen nicht gerecht wird, da ein widerspruchsfreies, globales Rechtssystem illusionär ist. Eine Alternative sind Netzwerke, die durch informelle, nicht-bindende Normen ausgestaltet sind, um so

³¹ Noetzel, Timo/Schreer, Benjamin 2007: Spezialkräfte der Bundeswehr: Strukturerfordernisse für den Auslandseinsatz, SWP-Studie Nr. 26, September 2007, Berlin.

³² Vgl. Krahmann, Elke 2010: States, Citizens and the Privatization of Security, Cambridge. Deitelhoff, Nicole/Geis, Anna 2010: Entkernt sich der Leviathan?, in: Leviathan 38, 3, 389-410.

³³ Marschall, Stefan 2008: Transnational Parliamentary Assemblies and European Security Policy, in: Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang/Deitelhoff, Nicole (Hrsg.): The Parliamentary Control of European Security Policy, RECON Report No 6, Oslo, 109-132; Marschall, Stefan 2005: Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden.

³⁴ Zu diesem Thema und vor allem zur Frage Rechtskollision und der Vernetzung der Regime: Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther 2005: Fragmentierung des Weltrechts. Vernetzung globaler Regime statt etatistischer Rechteinheit, in: Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.), Weltstaat - Weltstaatlichkeit: Politische Strukturbildung nach der Globalisierung, 2005.

³⁵ Vasilache, Andreas 2009: The Rise of Executive Sovereignty in the Era of Globalization, Working Paper 03/2009, Bielefeld.

³⁶ Slaughter, Anne-Marie 2003: A Global Community of Judges, in: Harvard International Law Journal, 44:1, 191-219.

nicht an Flexibilität zu verlieren und trotzdem eine gewisse Berechenbarkeit zu gewährleisten.³⁷ So haben inzwischen globale judikative Netzwerke verschiedene *soft law* Instrumente entwickelt, die ethische Standards für Richter festlegen, wie z.B. die *Bangalore Principles* (2002)³⁸, deren Einhaltung auch die transnationale Kooperation zwischen nationalen Gerichten vereinfacht. Auf diesen Standards aufbauend kann auch die judikative Kooperation in Netzwerken unterstützt und optimiert werden.

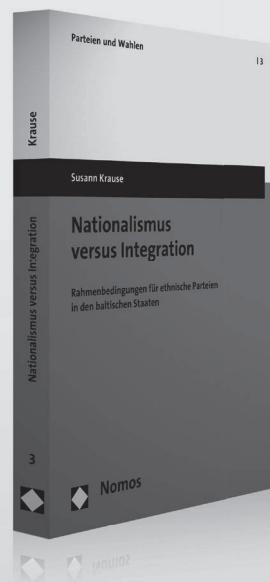
5. Schlussfolgerungen

Demokratische Sicherheitspolitik findet in einem komplizierten System gegenseitiger Abhängigkeit und Kontrolle zwischen Exekutive, Legislative und Judikative statt. Der Umbau der Sicherheitsarchitektur, der durch den Wandel der Gefährdungslage und den veränderten Sicherheitsbedürfnissen der Gesellschaft notwendig geworden ist, erfordert eine aufeinander abgestimmte Reform aller drei Bereiche. Eine erfolgreiche Vernetzung exekutiver Sicherheitsinstitutionen und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen muss mit der Entwicklung legislativer Netzwerke demokratischer Kontrolle und der Weiterentwicklung judikativer Netzwerke zur Harmonisierung von Rechtsstandards einhergehen. Vernetzte Sicherheit ist deshalb nicht nur eine Frage sicherheitspolitischer Effektivität und Effizienz, sondern auch eine Herausforderung für die sicherheitspolitische Legitimität.

³⁷ Ebd.

³⁸ Andere Beispiele sind die European Charter on the Statute for Judges (1998) oder die Universal Charter of the Judge (1999). Teilweise gibt es auch Regelungen, die dem Gewohnheitsrecht zuzuordnen sind, wie z.B. die UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985).

Nationalismus und Integration im Baltikum



Nationalismus versus Integration

Rahmenbedingungen für ethnische Parteien in den baltischen Staaten

Von Susann Krause

2012, 264 S., brosch., 44,- €

ISBN 978-3-8329-7445-9

(*Parteien und Wahlen*, Bd. 3)

Die Studie untersucht die Frage, wieso sich ethnische Parteien in Estland, Lettland und Litauen seit der Unabhängigkeit dieser Länder unterschiedlich entwickelt haben. Mit Hilfe des Konzepts der „politischen Gelegenheitsstrukturen“ werden externe Faktoren identifiziert, die die Erfolge bzw. Misserfolge der Minderheitenvertretungen erklären.

Weitere Informationen: www.nomos-shop.de/14612



Nomos