

# Innere und äußere Sicherheit

Die Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit entsprang dem modernen (westfälischen) Staatensystem und währte noch immer als zentrales Ordnungsprinzip der westlichen Demokratien. Diese Trennung gerät jedoch zunehmend unter Druck, da sich das Verständnis von Sicherheit und Sicherheitsbedrohungen gewandelt hat. Die Globalisierung und die Verlagerung von staatlichen Bedrohungen zu diffuseren transnationalen „Risiken“ haben zur Folge, dass sich Strafverfolgungsbehörden vermehrt nach außen orientieren, während Aufgaben nationaler Verteidigung zunehmend innenpolitisch relevant werden. Diese Entwicklungen kommen durch Begriffe wie die „Militarisierung der Polizei“ und die „Konstabularisierung des Militärs“ zum Ausdruck.

Diese Vermischung traditioneller Rollen ist kein neues Phänomen, gab es doch schon immer eine gewisse Überschneidung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben. In westlichen Demokratien kam das Militär beispielsweise von jeher im Katastrophenschutz zum Einsatz. Paramilitärische Einheiten wie beispielsweise die französische Gendarmerie oder die italienischen Carabinieri hatten schon immer polizeiliche Aufgaben. Eine sorgfältige rechtliche Definition der jeweiligen Kompetenzen, Vollmachten und Aufgaben ließen solche Überschneidungen zu, solange die jeweiligen Aufgabengebiete auf klar definierten Verantwortungsbereichen beruhten. So konzentrierte sich die innere Sicherheit auf Themen wie Kriminalität und die Sicherung der öffentlichen Ordnung, klar getrennt von Aufgaben der äußeren Sicherheit, welche auf Krieg und Landesverteidigung beschränkt waren.

Die Verwischung dieser scheinbar klaren Trennung spiegelt sich in den sich stetig wandelnden Rollen und institutionellen Rahmenbedingungen der Sicherheitssektoren verschiedenster europäischer Länder wider. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 übernehmen die Streitkräfte immer öfter polizeiliche Aufgaben, vor allem in Nachkriegsländern. Die Polizei hingegen greift zunehmend auf militärische Taktiken zurück. Paramilitärische Einheiten spielen sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Sicherheitseinsätzen zunehmend eine stärkere Rolle. Strafverfolgung und öffentliche Ordnung gewinnen im nationalen Sicherheitsdiskurs an Bedeutung und sind enger mit geheimdienstlichen Aufgaben verknüpft.

Aus der Perspektive der Sicherheits-Governance („Security Governance“) sind die Auswirkungen solcher Veränderungen für die Gewaltenschränkungen („checks and balances“) einer gesunden liberalen Demokratie alles andere als klar. Gleichzeitig dürften diese Veränderungen zu innovativen Lösungen für sicherheitspolitische Herausforderungen führen und neue Möglichkeiten zur Verbesserung der Sicherheits-Governance schaffen. Es ist daher wichtig, das Ausmaß dieser Verschmelzung innerer und äußerer Sicherheit und deren Auswirkungen zu verstehen und entsprechend abzuschätzen.

Der Themenschwerpunkt dieser Ausgabe von S+F, zu der Fairlie Chappuis vom Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte einen wertvollen redaktionellen Beitrag geleistet hat, widmet sich den theoretischen und empirischen Auswirkungen des sich wandelnden Verhältnisses zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Ines-Jaqueline Werkner gibt einen Überblick über die institutionelle Verflechtung innerer und äußerer Sicherheit in Europa, sowohl auf staatlicher als auch auf EU-Ebene. Die Autorin erklärt sich die Ursachen dieser Verflechtung mit drei Entwicklungen, die dieses Phänomen treffend widerspiegeln: Inlandseinsätze der Streitkräfte, vermehrte Einsätze von Polizeikräften in militärischen Konflikten und die Verbreitung paramilitärischer Einheiten. Der Beitrag schließt mit einem Überblick über die politischen Herausforderungen dieser Entwicklungen.

Albrecht Schnabel und Danail Hristov stellen in ihrem Beitrag ein konzeptionelles Grundgerüst vor, das aus Perspektive der Sicherheits-Governance vergleichende Analysen nicht-traditioneller

Rollen von Streitkräften ermöglicht. Von den Praktiken mehrerer westeuropäischer Demokratien ausgehend, untersuchen die Autoren sowohl Zweck und Legitimation dieser Rollen und Aufgaben, die dahinter stehenden spezifischen Interessen der wichtigsten Akteure und die Chancen und Risiken, die mit solch neuen Rollen einhergehen. Der vorgestellte konzeptionelle Rahmen macht es zusätzlich möglich, Fall- und Zeit-spezifische Veränderungen von Sicherheitsaufgaben zu erfassen, und bietet so ein leistungsfähiges Instrument für die systematische Analyse der sich stetig wandelnden Differenzierung von innerer und äußerer Sicherheit.

Die Fallstudie von Alexander Mayer-Rieckh untersucht eine der prägnantesten Auswirkungen der Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit: den Einsatz von Polizeikräften in internationalen Friedensmissionen. Der Beitrag beschreibt die Herausforderungen von polizeilichen Einsätzen in fremder Umgebung und ohne die zur Erfüllung solcher Aufträge erforderlichen Ressourcen oder Spezialkenntnisse. Die Fallstudie zeigt daher treffend einige der Schwierigkeiten auf, mit denen beim Einsatz von internen Sicherheitskräften außerhalb ihrer traditionellen Funktion zu rechnen ist.

In einer weiteren empirischen Analyse befasst sich der referierte Beitrag von Derek Lutterbeck mit der in europäischen Ländern zunehmenden Praxis, Streitkräfte im Inneren einzusetzen. Sein Vergleich der Erfahrungen in Italien und Deutschland zeigt, dass diese beiden Länder trotz historischer Parallelen ihren Streitkräften sehr unterschiedliche Funktionen bei der Gewährleistung innerer Sicherheit zuweisen. Die Fallstudie zeigt anschaulich, wie externe Sicherheitskräfte für interne Sicherheitsfunktionen – von sehr punktuellen bis hin zu umfassenden Aufträgen – eingesetzt werden können.

Die Aufgaben und Pflichten der Streitkräfte für die innere Sicherheit sind auch das Thema des referierten Beitrags von Rüdiger Fiebig und Carsten Pietsch. Auf der Grundlage von Ergebnissen der jährlichen Bevölkerungsbefragung zu Sicherheit und Verteidigung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr untersucht der Beitrag die öffentliche Meinung der Deutschen zum erweiterten Aufgabenspektrum der Bundeswehr in der Terrorismusbekämpfung. Die Studie zeigt, dass sich die Einstellung der deutschen Bevölkerung zu Einsätzen der Streitkräfte für innere Sicherheitsaufgaben verändert hat und den Streitkräften ein größerer Spielraum als bisher zugestanden wird. In diesem Sinne bietet der Beitrag eine interessante Veranschaulichung der Auswirkungen von Anti-Terror-Politik auf eine veränderte Wahrnehmung des Verhältnisses zwischen innerer und äußerer Sicherheit.

Der Einfluss von Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus auf das Verhältnis von innerer und äußerer Sicherheit ist auch das Thema des Beitrags von Milan Kuhli. Er untersucht die Rolle des deutschen Strafrechts in der Terrorismusbekämpfung und hinterfragt, ob dieses Regelwerk wirklich das geeignetste Instrument für die Bewältigung dieser Herausforderungen ist. Bei der Behandlung von Terroristen als Kriminelle werden normative und praktische Grenzen der Strafverfolgung gezogen. Dieser Umstand wirft wiederum neues Licht auf die Frage, ob bestehende Institutionen ausreichend in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Insgesamt gesehen bieten diese Beiträge einen umfassenden Überblick über die theoretischen Herausforderungen für Sicherheits-Governance, die mit der zunehmenden Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit entstehen, wobei die empirischen Beispiele eindrücklich zeigen, wie durch diese Entwicklung nicht selten konventionelle institutionelle Rahmen gesprengt werden.

Die nächste Ausgabe von S+F wird sich dem Themenschwerpunkt „Europäisierung vs. Renationalisierung von Sicherheit“ widmen.

Heiner Hänggi