

Jan Pospisil

Resilienz: Die Neukonfiguration von Sicherheitspolitik im Zeitalter von Risiko

Schlüsselwörter: Resilienz, Risiko, Sicherheitspolitik, Versicherheitlichung, Riskification

Der Begriff „Resilienz“ hat sich in den letzten Jahren zu einem sicherheitspolitischen Schlüsselbegriff entwickelt. Diese Karriere ist eng mit einer Veränderung der Perception von Sicherheit verbunden, bei der die lange dominierende Suche nach klar definierbaren Bedrohungslagen durch den vergleichsweise unbestimmbaren Umgang mit Risikopositionen ersetzt wurde. Der Artikel erarbeitet auf Basis einer qualitativen Analyse sicherheitspolitischer Dokumente einen State of the Art des derzeit laufenden Prozesses der konzeptionellen Füllung von Resilienz. Dabei werden die drei Komponenten des Coping, der Adaptionsfähigkeit und der Redundanz als konstituierende Elemente einer auf Resilienz basierenden Strategie des Risikomanagements herausgearbeitet.

Resilience: A New Configuration of Security Policy in the Area of Risk

Keywords: resilience, risk, security policy, securitization, riskification

The term “resilience” has evolved to a key concept of security policy in recent years. This development is closely interrelated with the change in the perception of what actually is “security”. The long search for clearly definable threats has been replaced by the management of relatively indefinite risk positions. Based on a qualitative analysis of security policy documents, this article illustrates the state of the art in the conceptual development of the term “resilience”. Cumulatively, these documents allow us to segment the term around the constitutive elements of coping, adaptability and redundancy. Together, these form the basis of a resilience-based strategy of risk management.

Jan Pospisil
oiip – Österreichisches Institut für Internationale Politik
Berggasse 7, 1090 Wien
E-Mail: jan.pospisil@oiip.ac.at

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 42. Jg. (2013) H. 1, 25–42

Der Begriff Resilienz hat im Verlauf des vergangenen Jahrzehntes eine bemerkenswerte Karriere im Bereich der Sicherheits- und Risikopolitik¹, aber auch der Entwicklungs- und Sozialpolitik durchlaufen. Damit hat Resilienz nach der Anwendung in so unterschiedlichen Bereichen wie Kinder- und Jugendpsychologie, Ökosystemforschung, Management-Studies, Planungswissenschaften oder technisch verstandener Systemsicherheit (vgl. de Bruijne et al. 2010, 13–26) erstmals in Bereichen Fuß gefasst, die zu den politikwissenschaftlichen Kernforschungsbereichen gehören. Dennoch beschränkt sich die politikwissenschaftliche (wie auch insgesamt die sozialwissenschaftliche) Auseinandersetzung mit diesem Begriff derzeit auf einige wenige Beiträge, die nahezu ausschließlich aus dem angloamerikanischen Bereich kommen (vgl. etwa Comfort et al. 2010; Chandler 2012).

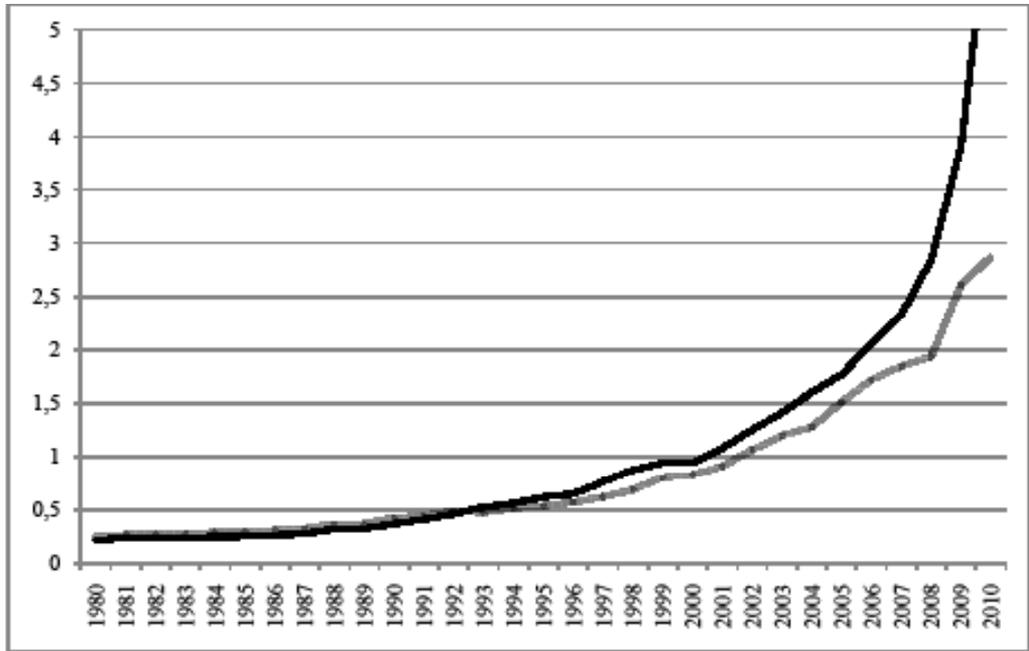
Der vorliegende Artikel kann diese weitreichende Forschungslücke keinesfalls schließen. Er möchte aber einen Beitrag dazu leisten, die kritische Arbeit an diesem Begriff – und den mit diesem Begriff verbundenen Konzepten – voranzutreiben. Der Schwerpunkt wird insbesondere auf seine sicherheitspolitischen Implikationen gelegt. Dabei soll es vor allem darum gehen nachzufragen, was die zunehmende Verwendung des Resilienz-Begriffes im Kontext von Sicherheitspolitik über deren derzeitige Gestaltung aussagt. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob mit Resilienz eine Neukonfiguration von Sicherheitspolitik entlang jenes Veränderungsprozesses ihre Fortsetzung findet, die KommentatorInnen wie Beck (2008) oder Münkler (2010) mit der sicherheitspolitischen Fokussierung auf den Risikobegriff eingeleitet sehen. Die auf dieser Fragestellung aufbauende kritische Begriffsanalyse von Resilienz zielt zudem darauf ab, die gegenwärtig maßgeblichen Vorstellungen sicherheitspolitischer Akteure herauszuarbeiten, wie auch jene umfassenderen gesellschaftstheoretischen Annahmen, in die diese Vorstellungen eingebettet sind.

Zunächst wird der Artikel auf den Prozess der Begriffsentwicklung eingehen und sich daran anschließend mit den gegenwärtig gängigsten Definitionen und Anwendungen im Policy-Bereich auseinandersetzen. Angesichts der weitgehend unbestrittenen Vagheit und Widersprüchlichkeit der anzutreffenden konzeptionellen Füllungen (McAslan 2010, 1) ist es eine weitere Zielsetzung des Artikels, die unterschiedlichen Konzeptstränge herauszuarbeiten, mit denen der Begriff in der sicherheitspolitischen Umsetzung in Verbindung gebracht wird. Ist der Resilienz-Begriff derart umrissen, wird er schließlich im politischen Gesamtkontext von Sicherheit verortet.

1. Der Resilienz-Begriff am Aufstieg

Die Verwendung des Begriffes „Resilienz“ nimmt in den letzten Jahren markant zu. Empirisch lässt sich diese Zunahme ab Anfang der 1990er-Jahre feststellen. Als offensichtlichen Beleg dafür können Daten aus den wissenschaftsnahen Suchbereichen von Google herangezogen werden. Eine solche Vorgangsweise ist im Zeitalter der „Digital Humanities“ nicht nur üblich geworden, sondern hat sich auch als aussagekräftig erwiesen (Kousha/Thelwall 2007, 1057f.). Ein Längsschnitt über die relative Verwendung des Begriffes in der akademischen Suchmaschine Google Scholar – die auch einen Gutteil relevanter Policy-Dokumente umfasst – demonstriert diesen Befund. In Grafik 1 sind die Auswertungen dargelegt, wobei die y-Achse den Prozentanteil jener Artikel umfasst, die den Begriff „Resilience“ (in welchem Kontext auch immer) enthalten. Dieser Anteil ist im Verhältnis zur Gesamtzahl der für das entsprechende Jahr gelisteten Artikel in Google Scholar gesetzt, wobei sich die schwächer ansteigende Kurve auf alle Wissen-

Grafik 1: Prozentuale Häufigkeit von Artikeln in Google Scholar, die den Resilienz-Begriff (gesucht als „resilience“, „resilient“, „Resilienz“) verwenden (stärker ansteigende schwarze Kurve – Sozialwissenschaften, schwächer ansteigende graue Kurve – alle Wissenschaftsbereiche)²

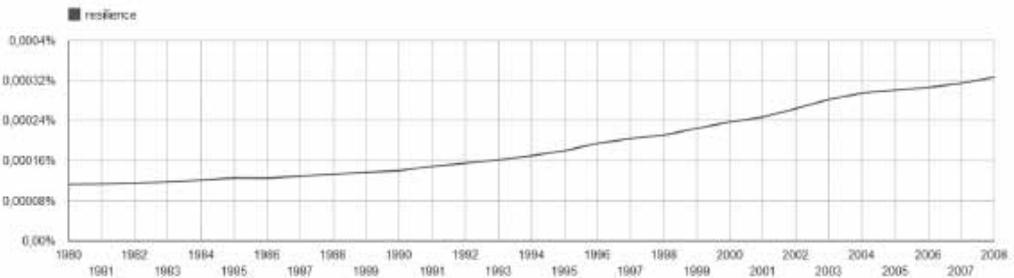


schaftsbereiche, die stärker ansteigende auf alle geistes- und sozialwissenschaftlichen Artikel bezieht.

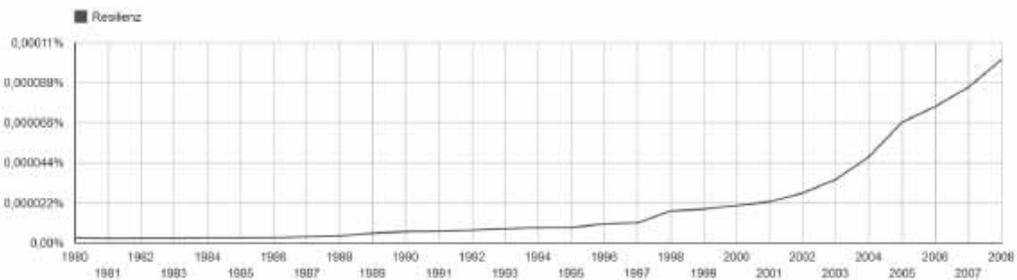
Bei aller Unschärfe der zugrunde liegenden Zahlen (so sind die von der Suchmaschine ausgegebenen Gesamtwerte auch nur rechnerische Annäherungen) zeigt sich dennoch ein (und auch in einer konkreten Abfrage reproduzierbarer) Trend. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass etwa 0,2% aller Artikel im langjährigen Schnitt „Resilienz“ als nicht näher bestimmte Vokabel gebrauchen. Bei dieser Schwelle dürfte also die Häufigkeit des Begriffs im „normalen“ englischen Sprachgebrauch liegen. Ab den 1990er-Jahren ist eine zunehmende Tendenz in der Begriffsverwendung feststellbar, die ab der Jahrtausendwende stark, in den letzten Jahren sogar fast exponentiell zunimmt. Dies gilt für das gesamte wissenschaftliche Spektrum ebenso wie für den engeren Bereich der Sozial- und Geisteswissenschaften. Vergleichbares zeigt sich auch in den Ergebnissen des Google Ngram Viewer (Grafik 2 für den englischsprachigen Begriff „Resilience“, Grafik 3 für den deutschsprachigen Begriff „Resilienz“).

Dieser Trend wird von qualitativ analytischer Forschung unterstrichen, auch im Bereich der Sicherheitspolitik. In diesem Kontext habe sich Resilienz in den letzten Jahren gar zu einem „buzzword“ entwickelt: „It appears that everything (organizations, cities, nations) and everybody (from schoolteachers to the U.S. president) can and should be resilient“ (Boin et al. 2010, 1). Dies trifft, wenngleich nicht in einem vergleichbaren Ausmaß, ebenfalls auf den deutschsprachigen Bereich zu. In ihrer (auf der klassischen Consulting-Methode der offenen Befragung von

Grafik 2: Google Ngram Viewer zu „resilience“ in englischsprachigen Büchern (Smoothing = 3)



Grafik 3: Google Ngram Viewer zu „Resilienz“ in deutschsprachigen Büchern (Smoothing = 3)



EntscheidungsträgerInnen beruhenden) sogenannten Arena-Analyse 2012 kommt etwa die in Wien ansässige Lobbying-Agentur Kovar & Köppl zu der Annahme, dass Resilienz der „Schlüsselbegriff der nächsten Jahre“ werden könnte (Ostzovics et al. 2012, 6).

Wo liegen nun die historischen Wurzeln des Begriffes? Im deutschen Sprachgebrauch war das Wort „Resilienz“ bis vor einigen Jahren kaum gebräuchlich (vgl. Blum 2012, 11). Die Begriffsetymologie der englischen „Resilience“ lässt sich gemäß *Oxford English Dictionary* (OED 2013) auf zwei Bedeutungsstränge zurückführen, ein Widerstreit, der sich bis zur gegenwärtigen Begriffsverwendung feststellen lässt:

Einerseits findet sich die Bedeutung von Resilienz als „[t]he action or an act of rebounding or springing back“ (ebd.), zurückgehend auf den lateinischen Begriff „resilientia“. Diese Zuschreibung gilt dem Wörterbuch zwar als veraltet und nicht mehr dem gängigen englischen Sprachgebrauch entsprechend, ist aber heute dennoch eine speziell im Planungsbereich häufig anzutreffende Begriffsinterpretation.

Andererseits verbindet ein aus dem 19. Jahrhundert stammendes Verständnis Resilienz mit dem Begriff der Elastizität, woraus sich die abstraktere Definition von „[t]he quality or fact of being able to recover [...] or resist being affected by, a misfortune, shock, illness, etc.“ (ebd.) herausentwickelt. Diese auch kolloquial gebräuchlichen Zuschreibungen werden zudem explizit in Zusammenhang mit den Eigenschaften der Robustheit und der Adaptationsfähigkeit („adaptability“) gebracht, was schon wesentliche Hinweise auf die rezenten Diskussionen um Resilienz gibt.

Die ersten systematischen Verwendungen im wissenschaftlichen Bereich liegen im Bereich der Kinder- und Jugendpsychologie. Hier findet sich Resilienz vorwiegend in den 1940er- und 1950er-Jahren entlang der Fragestellung, welche individuellen Faktoren dafür verantwortlich seien, ob psychische Krankheiten vererbt oder nicht vererbt werden (de Bruijne et al. 2010, 14). Erste interdisziplinäre Relevanz entfaltet der Begriff aber erst in den 1970er-Jahren in der Hochblüte systemtheoretischer Ansätze. Insbesondere die Arbeiten von C.S. Holling (v.a. 1973, für eine Zusammenfassung dieser Arbeiten siehe Gunderson/Holling 2002), die eine Anwendung der Systemtheorie in der Ökologie propagieren und damit die Ökosystemforschung nachhaltig prägen, entwickeln sich in diesem Kontext zu Referenzwerken (McAslan 2010, 2f.).

In seinen Arbeiten orientiert sich Holling an einem sehr dynamischen Systembegriff, der den bis dahin dominierenden Ansatz eines letztlich plan- und steuerbaren Gleichgewichts in ökologischen Systemen verwirft: „Holling’s argument [...] is that the long-term expectation of stability may be inherently destabilizing“ (Walker/Cooper 2011, 146). Diese Ablehnung des Stabilitätsparadigmas beruht auf zwei unterschiedlichen Argumenten: Erstens verlaufen nach Holling ökosystemische Prozesse nicht entlang von Gleichgewichtszuständen, die entweder erhalten werden oder „kippen“. Vielmehr müsse von einem permanenten Veränderungsprozess ausgegangen werden. Zweitens sind die Einflussfaktoren zu vielfältig und komplex, um eine noch dazu gleichgewichtsorientierte Steuerbarkeit zuzulassen.

Während sich Stabilität nach Holling darauf bezieht, einen Gleichgewichtszustand trotz systemischer Störungen aufrechtzuerhalten (oder möglichst schnell wieder zu erreichen), ist dem Resilienz-Begriff eine systemische Fluktuation inhärent. Die wesentliche Zielgröße ist in dieser Logik nicht stabiles Gleichgewicht, sondern systemische Persistenz: „Resilience determines the persistence of relationships within a system and is a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables, and parameters, and still persist“ (Holling 1973, 17). Diese Interpretation von Resilienz wurde später als „ökologische“ oder „ökosystemische“ Resilienz bezeichnet. In weiterer Folge wurde ein solches Resilienz-Verständnis mit auf eine soziale Dimension bezogenen Begriffen wie Transformabilität, Innovation und adaptiver Kapazität verbunden und so in Richtung einer „sozio-ökologischen Resilienz“ weiterentwickelt (Folke 2006, 259).

Es ist vor allem dieses dynamische Systemverständnis, das den Resilienz-Begriff (nach seiner weitergehenden Verbreitung in so unterschiedlichen Feldern wie Managementwissenschaft oder Regionalforschung) bald auch für sicherheitspolitisch relevante Bereiche interessant macht. Die Ausgangspunkte finden sich zunächst auf technischer und naturwissenschaftlicher Ebene. So wird im Kontext der „Safety Sciences“ ab der Jahrtausendwende zunehmend mit dem von Erik Hollnagel geprägten Begriff des „Resilience Engineering“ gearbeitet. Im Anschluss an Holling stellt dieses Konzept das bislang gängige Verständnis von „safety“ grundlegend infrage: „[...] resilience engineering differs from traditional approaches to safety that focus on failures as isolated cases. It explains instead safety and accidents as dynamic outcomes of normal functioning of socio-technical systems“ (Le Coze/Pettersen 2008, 181).

Diesem Ansatz kommt heute speziell in Bereichen wie dem Schutz kritischer Infrastruktur oder der Cybersicherheit eine Schlüsselrolle zu. Die Europäische Kommission bezieht sich etwa im Kontext des Europäischen Programms zum Schutz kritischer Infrastruktur (EPCIP) im Bereich der Informationsinfrastruktur explizit auf die drei Pfeiler „preparedness, security and resilience“ (EC 2009, 2), was dieses Konzept mustergültig widerspiegelt.³ Ebenfalls ab der Jahrtausendwende kommt es auch zu einer verstärkten Anwendung des Resilienz-Begriffs bei Katastrophenforschung und Katastrophenschutz (Manyena 2006, 435).

2. Sicherheit und Risiko

Die begriffliche Karriere von Resilienz ist in der Sicherheitspolitik (wie auch in anderen Bereichen) eng mit dem Risiko-Begriff verbunden. Nun ist „Risiko“ als sicherheitspolitische Kategorie grundsätzlich keine rezente Innovation. Dennoch entwickelt „Risiko“ ab der Jahrtausendwende sowohl im Bereich der klassischen Sicherheitspolitik (vgl. Rasmussen 2006) als auch in den Internationalen Beziehungen (Buzan/Hansen 2009, 250–251) eine starke Konjunktur. Dies ist einerseits durch die kritische Adaption der überaus populären soziologischen Arbeiten von Beck (1986) und Giddens (1994, insb. 109–143) bedingt. Andererseits tragen aber auch verändernde sicherheitspolitische Wahrnehmungen wie der Trend zur Herauslösung von Bedrohungslagen aus dem nationalstaatlichen Rahmen sowie die wissenschaftlichen Rahmenbedingungen, vor allem die zunehmenden Verankerung von konstruktivistischen und post-strukturalistischen Ansätzen im Fach der Internationalen Beziehungen, zu dieser Konjunktur bei (vgl. zu beiden Faktoren Clapton 2011, 280–281).

Der Risiko-Begriff übernimmt in diesem sicherheitspolitischen Kontext drei wesentliche Funktionen: Erstens steht er sinnbildlich für die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes, die seit den 1990er-Jahren unter Topoi wie „Comprehensive Security“ vorangetrieben wird. So umfasst die für den Policy-Bereich ausgelegte Risiko-Analyse der OECD aus dem Jahr 2003 neue Sicherheitsfelder oder, nach der neuen Diktion, Risikopositionen wie Demografie, Umwelt, Technologie oder sozioökonomische Strukturen (OECD 2003). Zweitens ziehen diese neuen Felder als Konsequenz nach sich, dass die noch relativ einfach und sogar nach mathematischen Modellen errechenbaren Gefahrenpotenziale der klassischen Sicherheitspolitik in eine tendenziell unberechenbare, nur schwer planbare Situation überführt werden. Ein mit einer Komponente der Ungewissheit durchzogenes Wissen kippt somit in einen Zustand der prinzipiellen Unwissenheit, durchzogen von nur wenigen und bruchstückhaften Elementen der Gewissheit.

Bestehende Erwartungshaltungen klassischer Sicherheitspolitik werden durch die Kategorie des Risikos nicht nur flexibilisiert, sondern faktisch aufgelöst: „Die Kategorie des Risikos eröffnet eine Welt dies- und jenseits der klaren Unterscheidung von Wissen und Nichtwissen, wahr und falsch, gut und böse“ (Beck 2008, 22). Eine Konsequenz dieser Auflösung ist eine doppelte Entgrenzung: Einerseits werden konkret benennbare Bedrohungen zu relativ unbestimmten Verwundbarkeiten („vulnerabilities“, vgl. Boin et al. 2010, 2), andererseits wird eine räumliche Eingrenzung zunehmend unmöglich. In einer Übernahme des ursprünglich ökonomischen Konzepts der Spill-Over-Effekte auf sicherheitspolitische Themenstellungen entsteht so das, was Beck als „globalen Verantwortungsraum“ (2008, 336) der Risikopolitik bezeichnet.

Risiko lässt sich zudem nicht abwehren, da sowohl unklar ist, wer der „Feind“ ist, dem gegenübergetreten werden soll, als auch, welcher Art die Bedrohung ist, die von ihm (potenziell oder real) ausgeht. Dies bedingt zunächst, dass die Antizipation von Risiken und eine dementsprechende Vorsorgeleistung – im Gegensatz zu einer auf entsprechender Hochrüstung gegründeten Abwehrmentalität – zu den entscheidenden sicherheitspolitischen Ankerpunkten werden. Der zunächst seltsam sperrig klingende Begriff der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ (USV), wie er etwa in der österreichischen Verteidigungsdoktrin verwendet wird und dort das Konzept der „umfassenden Landesverteidigung“ ersetzt (vgl. Barnet 2011, 182), findet in diesem Verständnis seine Begründung.

Drittens verschiebt sich mit dem Konzept des Risikos die Ebene der befassten Akteure und ihrer Verantwortlichkeiten. Die Akzeptanz von Risiko bedeutet unvermeidlicherweise die Akzeptanz des Endes einer rein hoheitlich konzipierten und umgesetzten Sicherheitspolitik. Um-

fassendes Risiko bedeutet umfassende Betroffenheit im Sinne der Beck'schen „Risikogemeinschaften“ (Beck 2008, 336), umfassende Sicherheit damit aber auch eine umfassende sicherheitspolitische Verantwortung als Konsequenz eines solchen Vergemeinschaftungsprozesses (vgl. Daase/Engert 2008, 475). Die Etablierung gesamtstaatlicher Ansätze, die nicht zuletzt auf eine aktive Einbindung der Zivilgesellschaft abzielen (wenngleich bedingt durch die in dieser aktiven Einbindung immer noch dominante Rolle staatlicher Akteure mit durchwachsenem Erfolg) sind als Konsequenz dieser Entwicklung zu verstehen.⁴

3. Resilienz als Amalgam von Risiko und Nachhaltigkeit

Der Begriff der Resilienz findet seinen Platz in dieser besonderen Form einer vorsorgeorientierten Risikopolitik, die, so Herfried Münkler, „an eine bestimmte Profession und Mentalität gebunden“ ist (Münkler 2010, 19). Zunächst wird er darin aber noch als eine spezifische Spielart der Gefahrenabwehr definiert – der schon angesprochene OECD-Report zu Risikopolitik im Jahr 2003 sucht beispielsweise noch nach „[m]easures to protect systems or at least boost their resilience to disruption and/or attack“ (OECD 2003, 18). Ein solcher Umgang mit Risiko bleibt noch in den Abwehrkonzepten des traditionellen Sicherheitsbegriffes verhaftet, wenngleich das Schutzelement schon graduell („at least“) durch Resilienz ersetzt wird.

Die letztliche Überwindung dieses Abwehrdenkens vollzieht sich interessanterweise zunächst im Feld der Inneren Sicherheit. Abgesehen von den zwei sicherheitspolitischen Ausnahmefällen Israel und Singapur, die das Konzept schon deutlich früher und umfassender verankern, nehmen hier Australien, Großbritannien und die USA eine Vorreiterrolle ein (Pospisil/Klimburg 2012, 17–20). Die US-amerikanische Homeland Security beispielsweise integriert Resilienz als eine spezifische Kultur, der zugleich prozessuale Permanenz zugewiesen wird. Eine solche Permanenz von Resilienz ist allerdings keineswegs als eine Verstetigung eines sicherheitspolitischen Ausnahmezustandes zu verstehen, sondern als das genaue Gegenteil davon: eine Verstetigung resilienter Alltagskultur als sicherheitspolitische Normalisierung, mit dem Ziel eines „integrating emergency preparedness into the infrastructures of everyday life and the psychology of citizens“ (Walker/Cooper 2011, 154).

Die Risikogemeinschaft wird damit zu einer Verantwortungsgemeinschaft im Sinne der zitierten umfassenden Sicherheitsvorsorge. Ein solches Verständnis wäre ohne die Überführung des ursprünglich aus der Umwelt- und Entwicklungspolitik stammenden Konzepts der Nachhaltigkeit auf die Ebene der Sicherheitspolitik nur schwer vorstellbar. Der konzeptionelle Ansatz von Nachhaltigkeit basiert auf der Idee einer nicht transferierbaren Selbstverantwortung in Verbindung mit einer kommunalen „Self-Reliance“ (Duffield 2010, 55). Dadurch begründet sich die Möglichkeit, aber zugleich auch die Notwendigkeit einer Adaptionfähigkeit an gegebene Bedingungen – im expliziten Unterschied zur nachholenden Herstellung optimaler Bedingungen, die als ökologisch, sozial oder gesamtsystemisch unmöglich konstruiert wird. Resilienz ist von einem vergleichbaren Postulat geleitet: Sie kann im Anschluss an die historisch deutlich ältere Nachhaltigkeit als die konzeptionelle Verdichtung von sicherheitspolitischer Nachhaltigkeit, vor allem der „Self-Reliance“, bei der gleichzeitigen Weiterführung der Risikomechanismen, und hier insbesondere der Entgrenzung von Lokalität und Verantwortlichkeit, beschrieben werden.

Mit dem Resilienz-Begriff sind zwei zum Teil konkurrierende konzeptionelle Stränge verknüpft (vgl. de Bruijne et al. 2010, 17). Ein Konzeptstrang interpretiert Resilienz als eine spezi-

fische *Leistungsfähigkeit* von Individuen, Organisationen oder Systemen im Umgang mit auftretenden Risiken. Das Ende der Resilienz, die in diesem Kontext als eine Art Schwellenwert zu verstehen ist, ist dann erreicht, wenn das betreffende System kippt, scheitert oder vollständig desintegriert. In der sicherheitspolitischen Umsetzung stellt sich folglich die Frage, wie Menschen, Gemeinschaften, Infrastrukturen oder sonstige systemische Architekturen in ihrem Zusammenwirken derart gestaltet werden können, dass sie nicht nur mit den vorhersehbaren Konsequenzen, sondern gerade mit den unbekanntem, unerwarteten Folgen von durch gegebene Risiken hervorgerufenen Bedrohungslagen umgehen können.

Im Gegensatz dazu versteht ein zweiter Konzeptstrang Resilienz als einen bereits vorhandenen, herzustellenden oder aber auch idealtypisch zu postulierenden *dynamischen Prozess*. Die OECD-Statebuilding-Guidance beispielsweise projiziert ein solches Verständnis auf die Frage von Staatlichkeit:

More resilient states [...] are capable of absorbing shocks and transforming and channeling radical change or challenges while maintaining political stability and preventing violence. [...] Resilience increases when expectations, institutions, and the political settlement interact in ways that are mutually reinforcing. (OECD 2011, 21)

Im Gegensatz zum eher technisch orientierten Verständnis im Sinne von Leistungsfähigkeit ist in diesem Fall also die gesamtsystemische Kapazität ausschlaggebend (vgl. Walker/Salt 2006, 74–95).

Es ist einfach festzustellen, was Resilienz nicht ist: Weder ist sie zu verstehen als ein sicherheitspolitisches Einfrieren eines Zustandes im Sinne von Stabilität, noch als eine einfache Umbenennung der Vorbereitungs- und Bereitschaftskomponente („Preparedness“). Ungleich schwieriger ist es allerdings, den spezifischen konzeptionellen Charakter von Resilienz auszumachen. In Zuge einer ersten Analyse von Policy-Material im Bereich der Biosicherheit schlagen Lentzos und Rose die bislang auf akademischer Ebene umfassendste Definition eines möglichen konzeptionellen Gehaltes des Begriffes vor:

Resilienz impliziert eine systematische, breit gestreute, organisatorische, strukturelle und persönliche Stärkung subjektiver und materieller Gefüge, die deren Fähigkeit fördert, Störungen innerhalb komplexer Welten zu antizipieren und zu tolerieren, ohne zusammenzubrechen, Erschütterungen standzuhalten und zu regenerieren. (2008, 99)

Diese Definition ist eine Bündelung aller vorstellbaren Dimensionen, die Resilienz im Kontext von Risikopolitik annehmen kann. Sie versucht somit eine Integration sowohl der Fähigkeits- als auch der Prozesskomponenten, die in widersprüchlicher Weise mit dem Resilienz-Begriff verknüpft sind. Diese Integrationsbemühung hat naturgemäß den Vorteil, den bestehenden State of the Art bestmöglich widerspiegeln zu können. Andererseits gerät sie aber dann an ihre Grenze, wenn der gerade vor sich gehende, umstrittene Prozess der konzeptionellen Füllung des Resilienz-Begriffes nachvollzogen und verstanden werden soll. Um dies zu vertiefen, wird der Definitionsvorschlag im folgenden Abschnitt mit empirischem Material konfrontiert.

4. Resilienz empirisch

In diese empirische Untersuchung wurden Dokumente aus jenen Policy-Bereichen einbezogen, die sich durch eine internationale sicherheitspolitische Relevanz auszeichnen und sich zugleich schon in relevantem Ausmaß auf den Resilienz-Begriff beziehen. Diese Dokumente wurden entweder von öffentlichen Akteuren (nationalen Administrationen oder multilateralen Organisationen) verfasst oder, wie im Falle der Europäischen Entwicklungsberichte, von diesen zum Zweck der Politikgestaltung in Auftrag gegeben. Die fünf bearbeiteten Bereiche sind das „harte“ sicherheitspolitische Feld der Inneren Sicherheit, Cybersicherheit, Katastrophenschutz und Humanitäre Hilfe, internationales Statebuilding sowie ein Bereich, der unter der Umschreibung „Global Sustainability“ Probleme der Global Governance vor allem auf gesellschaftlicher Ebene zusammenfasst. Für jeden dieser Bereiche wurden zwei international relevante Texte analysiert⁵, die sich explizit (auch) mit Resilienz auseinandersetzen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verwendeten Dokumente.

Tabelle 1: Die fünf Themenfelder und zehn Schlüsseldokumente der empirischen Analyse

| | | |
|--------------------------------------|--|---|
| Innere Sicherheit | National Security Strategy of the United Kingdom (Cabinet Office 2009) | Internal Security Strategy for the European Union (Council of the EU 2010) |
| Cybersicherheit | Cyberspace Policy Review (USA, The White House 2009) | US International Strategy for Cyberspace (USA, The White House 2011) |
| Statebuilding | European Report on Development 2009 (ERD 2009) | OECD Statebuilding Policy Guidance (OECD 2011) |
| Katastrophenschutz, Humanitäre Hilfe | Hyogo Framework for Action 2005–2015 (UNISDR 2005) | Humanitarian Emergency Response Strategy (UK, HERR 2011) |
| Global Sustainability | European Report on Development 2010 (ERD 2010) | Resilient People, Resilient Planet (Report of the UN Secretary-General's High Level Panel on Global Sustainability, UN High-Level Panel 2012) |

Auffällig an dieser Auswahl ist das offensichtliche Fehlen von Dokumenten aus dem militärischen Bereich internationaler Sicherheitspolitik. Dieses Fehlen ist einfach begründbar: Vergleichbare Dokumente, die sich substanziell auf den „Resilienz“-Begriff beziehen, sind – mit der Ausnahme des inkludierten Feldes der Cybersicherheit, wo sich etwa die NATO engagiert – nicht auffindbar. Die Gründe dafür mögen einerseits darin zu finden sein, dass sich der Begriff angesichts seiner ambivalenten Zuschreibungen einer kompakten strategischen Ausdefinierung, wie sie militärische Akteure im Hinblick auf ihre Planungsschemata benötigen, zumindest bislang entzieht. Andererseits ist diese Abwesenheit aber auch darin zu vermuten, dass eine militärisch fokussierte Sicherheitspolitik erhebliche Schwierigkeiten im Umgang mit einem Konzept zeigt, das auch schon als „post-interventionistisches Paradigma“ (Chandler 2012) beschrieben wurde.

Ein solcher zumindest potenziell post-interventionistischer Gehalt, der in einer Weiterentwicklung der Idee von Nachhaltigkeit wesentlich auf Strukturen der Selbstverantwortung abzielt

(vgl. dazu Clark 2012), verträgt sich naturgemäß nur eingeschränkt mit der für militärische Akteure notwendigen Konstruktion möglichst realer (und damit planbarer) Bedrohungsszenarien. Gleiches gilt im Kontext eines reflexiven Risikobegriffes, dessen konzeptionelle Umsetzung beispielsweise bei der NATO entlang des Proliferationsbegriffes konstruiert wurde (Rasmussen 2001, 303). In einer Sinnstiftung, die auf eine Abwehr der Risikoproliferation abzielt, findet Resilienz mit ihrer Fokussierung auf die innere Verfasstheit gegenüber solchen Risiken nur dort ihren eingeschränkten Raum, wenn diese innere Verfasstheit ursächlich auf die Proliferationswahrscheinlichkeit rückwirkt. Von daher ist es konsequent, dass die NATO den Resilienz-Begriff bislang fast ausschließlich im Bereich des Schutzes kritischer Infrastruktur und der Cybersicherheit aufgreift (vgl. etwa NATO 2010, 12), also Feldern, wo die Resilienz des jeweiligen infrastrukturellen Netzwerks zugleich eine deutliche Verringerung der Wahrscheinlichkeit einer Risikoproliferation nach sich zieht.

4.1 Eine neue Rolle der Gesellschaft

In den vorhandenen Dokumenten erweisen sich die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft als das zentrale Thema von Resilienz. In allen untersuchten thematischen Feldern wird die Frage dieser Wechselwirkungen aufgenommen, wobei insbesondere die Perzeption der Rolle des Staates einer Wandlung unterworfen ist. Im Kontext von Statebuilding heißt es etwa:

In the 1990s, the focus was on building and strengthening formal institutions and state capacity. But there has recently been a shift towards recognising that the state cannot be treated in isolation and that state-society relations are central to state-building processes. (ERD 2009, 90)

Der Staat wird so gewissermaßen zurückgeholt in den gesamtgesellschaftlichen Kontext, ein Prozess, der sich – wie schon dargelegt – bereits mit der Durchsetzung von Begrifflichkeiten wie Risiko und Nachhaltigkeit abzuzeichnen begonnen hat.

Resilienz widerspricht in diesem Bedeutungszusammenhang diametral der Idee einer hoheitsstaatlichen Herstellung von Sicherheit. Dies manifestiert sich beispielsweise in dem auch explizit formulierten Gegensatz zwischen Resilienz und Stabilität (z.B. OECD 2008, 12). Die Bestimmung der Rolle und Funktion staatlicher Akteure in der Gestaltung und Umsetzung von Sicherheitspolitik im Sinne von Resilienz kann folglich nur mehr in Relation zu anderen Akteuren bestimmt werden: der klassischen organisierten Zivilgesellschaft, dem Privatsektor, dem zunehmend sicherheitspolitische Kompetenzen überantwortet werden, sowie den oftmals bemühten „Communities“.

Zwar bleibt das Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit nach wie vor ein wichtiges Thema. Es wird allerdings anerkannt, dass selbst die beste staatliche Handlungsfähigkeit keine vollständige Sicherheit garantieren kann (HERR 2011, 14). Damit wird das Management der wechselseitigen Erwartungshaltungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu einer wesentlichen Aufgabenstellung (OECD 2011, 42). Ein solches Zusammenwirken trägt als die wesentliche Leitfigur die Problematik der Legitimität des Staates und des Handelns staatlicher Akteure in sich (vgl. ebd., 36). „This shift has placed the concept of legitimacy – as both a means to building state capacity and an end in itself – at the centre of the state-building agenda“ (ERD 2009, 103), heißt es diesbezüglich etwa aus dem Statebuilding-Kontext.

Das auf dieser Legitimität beruhende weitergehende gesamtstaatliche/gesamtgesellschaftliche Zusammenwirken wird auf die umfassende Betroffenheitslage zurückgeführt, wie sie ja schon dem Risikobegriff inhärent ist. So verlangt die britische Sicherheitsstrategie als wesentliche Umsetzungsbedingung von Resilienz: „All sectors of society – Government, public bodies, businesses and individuals – will have a part to play in preparing ourselves to adapt to those impacts which are unavoidable“ (Cabinet Office 2009, 89). Daran anschließend wird weitergehend ausdifferenziert, wer von diesem Zusammenwirken konkret betroffen sein sollte: „Our people themselves, through voluntary organisations, civic society, private industrial sector and all levels of government need to work together to tackle domestic threats and develop our resilience“ (ebd., 32, ebenso Council of the EU 2010, 12). Die verstärkte Bezugnahme auf den Privatsektor als sicherheitspolitischer Akteur ist zumeist entlang seiner Schlüsselrolle im Bereich der kritischen Infrastruktur argumentiert, deren Resilienz als eine der zentralen Herausforderungen der Inneren Sicherheit definiert wird (vgl. etwa, im Zusammenhang mit dem stark wachsenden Themenfeld der Cybersicherheit, The White House 2011, 13). Auch beim Katastrophenschutz und der internationalen Emergency Response wird dem Privatsektor eine tragende Rolle zugesprochen (vgl. HERR 2011, 37).

Die Bezugnahme auf die „Communities“ wiederum zeigt eine starke Referenz auf die bereits angesprochene, mit Nachhaltigkeit verknüpfte „Self-Reliance“. Die britische Innere Sicherheit definiert das idealtypische Schema als das „of self-selecting communities working together to help themselves in an emergency, reducing the burdens on the emergency services and other responder organisations, and enabling them to focus their efforts on the most vulnerable groups“ (Cabinet Office 2009, 90). Dieses hier dargelegte Bild weckt deutliche Reminiszenzen an neo-konservative Bürgergesellschaftsmodelle (z.B. Khol 1999), transferiert sie aber vom Kontext einer gesellschaftlichen Vision hin in den Kontext einer risikopolitisch begründeten und damit durch und durch pragmatischen Notwendigkeit.

4.2 Strategische Elemente von Risikomanagement

Die zweite Ebene der sicherheitspolitischen Resilienz ist die Frage nach der Gestaltung der diese Resilienz konstituierenden Prozesse und Mechanismen. Zunächst ist auf dieser Ebene die Verstärkung einer solchen Prozessorientierung im Bereich der Sicherheitspolitik an sich hervorzuheben, die als notwendige Konsequenz der Akzeptanz des Risikoparadigmas als folgerichtiger Schritt gesehen werden muss. Darüber hinaus lassen sich die untersuchten Policy-Papiere, auch entlang ihres (mitunter expliziten) Anschlusses an akademische Arbeiten, auf einzelne Schlüsselbegriffe verdichten, die für die konzeptionelle Füllung des Resilienz-Prozesses herangezogen werden: Besonders die Begriffe von Coping, Adaptionsfähigkeit und Redundanz, Letzterer als Umschreibung aller jener Ansätze, die die Effizienz-Orientierung im Rahmen von sicherheitspolitischem Handeln kritisch hinterfragen und letztendlich mitunter auch verwerfen, sind hier hervorzuheben.

Coping

Coping ist unter diesen drei Begriffen jener, der die Widerstandsfähigkeit der Referenz-Objekte und Subjekte beschreibt, die in ihrer Resilienz gefordert werden. Coping ist ein notwendiger,

substanzieller Bestandteil von Resilienz, zugleich demonstriert er aber auch, dass die mitunter anzutreffende Praxis, den englischen „Resilience“-Begriff als Gesamtes im Deutschen mit „Widerstandsfähigkeit“ zu übersetzen, bedeutungseinschränkend und widersinnig ist. Worin liegt nun die spezielle Bedeutung von Coping? „The impact of a disaster depends on how well prepared a country is to cope with it. Some are better able to bounce back than others“ (HERR 2011, 15), heißt es beispielsweise aus dem Bereich der Katastrophenhilfe. Zentral sind also die Fragen, wer oder was auf welche Weise in die Lage gebracht werden soll, potenziell aus gegebenen Risikopositionen entwickelnde Bedrohungen auszuhalten und ihnen zu widerstehen.

Für ein vertieftes Verständnis von Resilienz ist es nun weniger relevant, wie diese Fragen jeweils konkret beantwortet sind. Interessant ist vielmehr die Tatsache, dass sie als solche überhaupt gestellt werden. Allein schon das Bekenntnis, dass potenziell Situationen auftreten können, die ohne die Möglichkeit weitgehend erfolgreicher Prävention letztlich „ausgehalten“ werden müssen, ist nahe an einer sicherheitspolitischen Revolution. Diese Erkenntnis ist als Ausdruck eines neuen sicherheitspolitischen Selbstverständnisses zu sehen, das, wie bereits angesprochen, mit der Akzeptanz von Risiko letztendlich die vollständige Entgrenzung des über Jahrzehnte lieb gewonnenen Bedrohungskonzeptes hinnehmen muss.

Besondere Bedeutung erhält Coping im Arbeitsfeld der „Critical Infrastructure Protection“. Vor dem Hintergrund der Einsicht in die letztendliche Unmöglichkeit, kritische Infrastrukturen vor Angriffen (sei es gezielte Attacken oder katastrophale Ereignisse) abzuschirmen, konzentrieren sich die konkreten „Protection“-Strategien vor allem auf die Frage nach den Möglichkeiten, diese Infrastrukturen gegenüber einem potenziell unvermeidbaren Impact widerstandsfähig zu machen, zumindest in einem gewissen Ausmaß. Mit einem solchen erfolgreichen Widerstehen wird wiederum die Resilienz eines infrastrukturellen Gesamtsystems oder Netzwerks (vgl. etwa Cabinet Office 2009, 77) gewährleistet.

Ein vergleichbarer Ansatz ist auch auf sozialer Ebene zu finden, insbesondere entlang der Fragen von sozialen Absicherungsmechanismen:

[S]ocial protection and safety nets are essential tools for minimizing hardship during such periods and have a key role to play in building up resilience more broadly at a time of heightened risk — whether as a result of climate change, resource scarcity, financial instability or spikes in the prices of food and other basic goods. (UN High-Level Panel 2012, 45)

Derartige Absicherungsmechanismen werden als Wesensmerkmale gut funktionierender Staats-Gesellschafts-Beziehungen verstanden, wobei in Ansätzen wie den sogenannten „safety nets“, aber auch bei verschiedensten anderen Coping-Mechanismen wiederum dem bereits angesprochenen Community-Level eine besondere Bedeutung zugemessen wird.

Adaptionsfähigkeit

Zweites konstitutives Element des Resilienz-Prozesses ist die Adaptionsfähigkeit, oftmals auch formuliert in Begrifflichkeiten wie dem englischen „adaptability“ oder adaptive Kapazität. Neben der Widerstandsfähigkeit braucht es für Resilienz die Bereitschaft und Fähigkeit einer permanenten Anpassung an sich beständig ändernde Bedingungen und Umstände (für das Beispiel eines Adaptionskonzeptes im Katastrophenmanagement vgl. etwa Comfort et al. 2010). Eine

solche Adaptionsfähigkeit ist wiederum als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabenstellung zu verstehen: „In a socioeconomic system, managing adaptation processes in reaction to changes is not restricted to state institutions. In every society, nonstate actors elaborate their own capacities and systems for self-organisation, adaptation and learning“ (ERD 2009, 71).

Adaptionsfähigkeit basiert mithin wesentlich auf dynamischen und produktiven Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, wobei der schon angesprochenen Frage der staatlichen Legitimation eine Schlüsselrolle zukommt. Nur ein legitim agierender Staat kann adaptive, und damit höchst spannungsgeladene und dynamische Prozesse im Wechselspiel mit der Gesellschaft eingehen, ohne in Willkür oder Chaos abzuleiten. Als notwendige weitere Elemente für erfolgreiche Adaptionsprozesse werden denn auch Wissen, Erfahrung und Lernfähigkeit herausgestrichen.

Disasters can be substantially reduced if people are well informed and motivated towards a culture of disaster prevention and resilience, which in turn requires the collection, compilation and dissemination of relevant knowledge and information on hazards, vulnerabilities and capacities. (UNISDR 2005, 9)

Resiliente Gesellschaften sind besonders lernfähige Gesellschaften, und die Frage der Kapazitätsentwicklung ist nicht nur für staatliche Institutionen relevant, sondern für alle Sektoren der Gesellschaft, insbesondere für wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure, aber auch für etwa lokal eingrenzbare Gemeinschaften („communities“).

Redundanz

Drittens finden sich schließlich Felder, die sich im Anschluss an Coping und Adaptionsfähigkeit vertiefend auf die Ebene der bestmöglichen Managementkapazität von Risikopositionen konzentrieren (ausformuliert auch als „risk mitigation“, vgl. The White House 2009, 31). Dieses Risikomanagement umfasst einerseits etablierte Vorgangsweisen, wie die eben schon angesprochene Komponente von Wissen und Lernen, oder die Setzung von entsprechenden, als notwendig erachteten Standards (etwa im Cyberbereich, vgl. ebd., 31). Allerdings finden sich darüber hinaus noch zwei spezielle Elemente von Risikomanagement im Sinne von Resilienz, die einen besonderen Charakter aufweisen: das klare Bekenntnis zur langfristigen Orientierung und die kritische Hinterfragung des Effizienz-Paradigmas. Die langfristige Orientierung an sich ist natürlich keine eigentliche Innovation, neu ist allerdings in jedem Fall ihre starke explizite Hervorhebung. Auch im per Definition als kurzfristig und reaktiv angelegten Bereich der humanitären Hilfe wird der Erfolg von unmittelbaren Hilfsmaßnahmen jetzt in den Kontext einer langfristigen Entwicklung von Resilienz gestellt (vgl. HERR 2011, Foreword).

Die kritische Hinterfragung des Effizienz-Paradigmas ist eine naheliegende Konsequenz dieses Bekenntnisses zur Langfristigkeit. Zugleich liegt hier auch der wohl größte Bruch mit gängigen, stark effizienzorientierten Konzepten des Policy-Management, die nun aus dem Blickwinkel ihrer potenziell großen Verwundbarkeit betrachtet werden: „The lack of inherent resilience in many of our critical services, for example our reliance on just in time supply chains, will make us less able to bounce back from what might otherwise be minor incidents“ (Cabinet Office 2009, 90). Resilienz zeigt sich hier als ein inhärent strategisch geprägtes Konzept, das langfristigen Überlegungen gegenüber kurzfristigen Erfolgen immer den Vorrang einräumt, wenngleich das

produktive Zusammenspiel beider Ebenen als Idealfall angesehen wird. Umschrieben wird dieser Ansatz in Sekundärtexten mit dem Begriff der Redundanz (Brunner/Giroux 2009, 8), die nun nicht mehr als Effizienzproblem, sondern als potenzieller Sicherungsmechanismus interpretiert wird.

5. Sicherheit und Bedrohung versus Resilienz und Risiko?

Aus diesen empirischen Beobachtungen wird deutlich, dass Sicherheit von den für sie verantwortlichen Policy-Bereichen nicht mehr als ein effizient planbares, hoheitsstaatlich umsetzbares und zu garantierendes Phänomen verstanden wird. Resilienz impliziert das Bekenntnis zu einer Verstetigung sicherheitspolitischer Prozesshaftigkeit, die allerdings immer mit dem zentralen Element der Ungewissheit umgehen muss. Resilienz verlangt zugleich nach einer Öffnung der Akteursebene, die über die international bereits etablierte Komponente zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Privatwirtschaft hinaus die als wesentliche Referenzsubjekte konstruierten „Communities“ mit einbezieht.

Resilienz betrifft somit potenziell jede/n Einzelnen, wobei diese Einzelnen nicht, zumindest nicht in erster Linie, zugleich als die primäre Quelle von Unsicherheit und Bedrohung fungieren, sondern als diejenigen, die durch ihre Resilienz derartige Situationen zwar nicht lösen, aber doch mit ihnen umgehen und sie bewältigen können sollen. Ziel von Resilienz ist letztlich die systematische Herstellung eines Freiheitszustandes unter der Bedingung des permanenten Risikos (vgl. Lentzos/Rose 2008, 99). Es geht also nicht mehr um einen Zustand von permanenter Überwachung, Ausnahme und Hyperversicherung, sondern um eine grundsätzlich positive Auslegung, die in die Gestaltbarkeit sozialer Konstellationen und die Selbststeuerungsfähigkeit von Individuen in der Konfrontation mit Risikopositionen vertraut. Eine solche Logik spricht für die These, dass Resilienz in ihrem Wechselspiel mit Risiko eine Gegenposition zur klassischen Sicherheitspolitik und dem ihr eigenen Bedürfnis nach klar benennbaren Bedrohungssituationen einnimmt.

Herfried Münkler sieht die zunehmende Fokussierung auf den Risikobegriff als die unvermeidbare Konsequenz aus jenem Paradox, das er als (auf Ebene der politischen Theorie angesiedeltes) Sicherheitsdilemma interpretiert: Jede zusätzliche Maßnahme der Sicherheit ist nicht nur dazu angetan, ein Mehr an Sicherheit zu schaffen, sondern es geht mit jeder solchen Maßnahme gleichzeitig – und notwendigerweise – ein Mehr an Unsicherheit einher, da jede Maßnahme die Möglichkeit ihres Scheiterns in sich trägt. Daher können moderne Gesellschaften

bei Strafe der Selbstzerstörung also weder auf eine Maximierung von Risiken noch auf eine Maximierung von Sicherheit setzen, sondern müssen in komplementär angelegten Strategien der Sicherung Welten der Sicherheit mit Kulturen des Risikos verbinden, damit daraus eine nachhaltige Sicherheit entsteht. (Münkler 2010, 27)

Ein Prozess der Hypersicherheit ist folgerichtig zu seinem letztendlichen Scheitern verurteilt. Zugleich bleibt aber die Forderung nach konventioneller Sicherheit aufrecht. Nimmt Resilienz nun im Zuge einer Entwicklung zu „nachhaltiger Sicherheit“ konzeptionell den Raum der bestimmenden Risikokultur ein, worauf die rezente Entwicklung in den diesbezüglichen Debatten hindeutet, hat dies relevante Rückwirkungen auf die zukünftigen Gestaltungen sicherheitspolitischer Prozesse. Der optimistischen Prognose von Beck, der durch die globale Dimension

von Risiko entstehenden Weltrisikogesellschaft eine aufklärerische Dimension zubilligt (Beck 2008, 96) – eine Dimension, die auch Resilienz zweifellos innewohnen kann –, muss vor diesem Hintergrund mit Vorsicht entgegengetreten werden.

Durch die Verknüpfung der grundsätzlich vorhandenen und weitgehenden Unbestimmtheit von Risikopositionen mit der Normalität, aber auch der gesamtgesellschaftlichen Dimension, die Resilienz beschreibt, wird eine Versicherheitlichung – also jener Mechanismus, der notwendigerweise riskante Prozesse aus der Sphäre der Politik in die spezielle Sphäre der Sicherheit hinaufhebt (Buzan et al. 1998, 23) – nicht zwangsläufig erschwert, sondern tendenziell vielleicht sogar erleichtert. Während eine sich auf Resilienz beziehende Sicherheitspolitik dahin tendiert, Ausnahmezustände und Überwachungsinstrumente zu reduzieren, resultiert sie gleichzeitig in einer weiteren Steigerung jener Themen, Sektoren und Akteure, die als sicherheits- oder dann risikopolitische Aktionsfelder (im Sinne einer „Riskification“, vgl. Corry 2012, 248f.) definiert werden. Die amöbenhafte Gestalt des Kulturbegriffes, den Münkler in Bezug auf Risiko einführt, findet darin ihr kaum mehr umgrenzbares Verbreitungsfeld.

6. Schlussfolgerungen

Ist diese Etablierung des Resilienz-Begriffes im sicherheitspolitischen Kontext vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Versuche seiner konzeptionellen Füllung nun als Neukonfiguration von Sicherheitspolitik zu verstehen, wie eingangs gefragt wurde?

Die Ergebnisse insbesondere der empirischen Analyse zeigen zunächst, dass die konzeptionelle Ausgestaltung von Resilienz ein laufender und noch nicht annähernd abgeschlossener Prozess ist. In der Auseinandersetzung um den Begriff finden sich unterschiedliche gesellschaftliche Konzeptionen und Ansätze, womit die über lange Zeit ausgesprochen träge sicherheitspolitische Debatte massiv an Dynamik gewinnt. In jedem Fall wird eine konzeptionelle Füllung des Resilienz-Begriffes nicht neutral technokratisch erfolgen können, sondern in Form einer Politik der Resilienz (Evans/Steven 2009, 51).

Dennoch lassen sich drei wesentliche Gemeinsamkeiten benennen, die all diesen unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen gemeinsam sind. Erstens wird die Phase primär hoheitsstaatlich gestalteter Sicherheitspolitik als abgeschlossen betrachtet. Dies begründet sich, zweitens, aus der Einsicht in die Unendlichkeit potenzieller Risiken und ihrer letztlich jeweils unvorhersehbaren Konsequenzen. In der Folge kann es somit keine letztgültig Erfolg versprechenden Ansätze von Prävention und Vorbereitung („Preparedness“) geben. Alle und jede/r sind betroffen und zugleich selbst wiederum Quelle einer Resilienz, die das Verhalten gegenüber diesen Risiken bestimmen soll. Drittens schließlich folgt daraus, dass ein solches Verhalten keine Ausnahme, keine Besonderheit darstellen kann, sondern eine permanente und normale kulturelle Haltung repräsentiert. Sicherheitspolitische Resilienz ist also ein Prozess (und kein Zustand), sie ist gesellschaftlich durchdringend und ihrem Wesen nach regulär (und keine Ausnahme).

Resilienz kann angesichts dieser drei Gemeinsamkeiten als zentraler Teil einer sicherheitspolitischen Neukonfiguration interpretiert werden. Als kleinster gemeinsamer Nenner einer Vielzahl konzeptioneller Füllungen ist Resilienz aber selbst wiederum nichts anderes als der Name, der dem Prozess der permanenten Mitigation von multiplen Risiken gegeben wird. Hier besteht eine direkte Korrelation zwischen der Unmöglichkeit, diese Risiken zu bestimmen, und der Unmöglichkeit, den Resilienz-Begriff selbst widerspruchsfrei zu fassen. An dieser Herausforderung müssen Policy-Papers und ihre AutorInnen in allen Bereich der Sicherheitspolitik (von

der sozialen über die innere bis zur internationalen) zwangsläufig scheitern. Das wird sie allerdings auf absehbare Zeit nicht daran hindern, auf den Begriff der Resilienz zurückzugreifen. Immerhin sollte sich die politikwissenschaftliche Forschung dieses Umstands gewahr sein.

ANMERKUNGEN

- 1 Der Artikel und die darin verwendeten empirischen Daten basieren auf einer Auftragsarbeit zur Rolle von „Resilienz“ in der Sicherheitspolitik, die in Begleitung des APCIP-Programmes für das österreichische Bundeskanzleramt erstellt wurde (Pospisil/Klimburg 2012). Ich danke zudem Thomas König und Alexander Klimburg für ihre Anregungen und Kommentare.
- 2 Bei dieser Auswertung wurden die Artikel mit einer expliziten Nennung von „Resilience“, „Resilienz“ oder „resilient“ der Gesamtzahl der für das jeweilige Jahr indizierten Artikel auf Google Scholar gegenübergestellt, um den Faktor der über die Jahre stetigen Zunahme des gesamten Datenbestandes zu neutralisieren.
- 3 Ähnliches gilt für das österreichische APCIP-Programm (Austrian Program for Critical Infrastructure Protection), wo der Resilienz-Begriff eine dem EPCIP entsprechende Verwendung findet und etwa mit dem Paradigma gesamtstaatlichen Handelns in Verbindung gebracht wird (vgl. Klimburg/Mirtl 2011, 4).
- 4 Eine Konsequenz dieser Vervielfachung angesprochener Akteure ist die internationale Normierung von Prozessen des Risikomanagements, etwa durch die International Organization for Standardization, ISO. Die Prinzipien und Richtlinien des Risikomanagements wurden von ihr in der Norm ISO/FDIS 31000:2009 zusammengefasst.
- 5 Die Analyse erfolgte in Form einer softwaregestützten qualitativen Dokumentalanalyse.

LITERATURVERZEICHNIS

- Barnet, Günther (2011). Die zivil-militärische Zusammenarbeit in Österreich: Entwicklung und Perspektiven, in: Thomas Jäger/Ralph Thiele (Hg.): Transformationen der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich, Wiesbaden, 179–194.
- Beck, Ulrich (1986). Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main.
- Beck, Ulrich (2008). Weltrisikogesellschaft: Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt am Main.
- Blum, Wilhelm (2012). Resilienz nach den Schriften der ersten Christen, in: Clemens Sedmak/Malgorzata Bogaczyk-Vormayr (Hg.): Patristik und Resilienz: Frühchristliche Einsichten in die Seelenkraft, Berlin, 11–30.
- Boin, Arjen/Louise K. Comfort/Chris C. Demchak (2010). The Rise of Resilience, in: Louise K. Comfort/Arjen Boin/Chris C. Demchak (Hg.): Designing Resilience: Preparing for Extreme Events, Pittsburgh, 1–12.
- Brunner, Elgin/Jennifer Giroux (2009). Examining Resilience: A concept to improve societal security and technical safety. Factsheet, CRN Report, Zurich.
- Buzan, Barry/Lene Hansen (2009). The Evolution of International Security Studies, Cambridge.
- Buzan, Barry/Ole Waever/Jaap de Wilde (1998). Security: A New Framework For Analysis, Boulder, CO.
- Cabinet Office (2009). The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation, London.
- Chandler, David (2012). Resilience and human security: The post-interventionist paradigm, in: Security Dialogue, Vol. 43(3), 213–229.
- Clapton, William (2011). Risk in International Relations, in: International Relations, Vol. 25(3), 280–295.
- Clark, Helen (2012). Putting Resilience at the Heart of the Development Agenda. Lecture, Cambridge, UK, April 16, 2012. Internet: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/04/16/helen-clark-putting-resilience-at-the-heart-of-the-development-agenda.html> (Zugriff: 30.1. 2013).
- Comfort, Louise K./Arjen Boin/Chris C. Demchak (Hg.) (2010). Designing Resilience: Preparing for Extreme Events, Pittsburgh.
- Comfort, Louise K./Namkyung Oh/Gunes Ertan/Steve Scheinert (2010). Resilience: Exploring the Concept and Its Meanings, in: Louise K. Comfort/Arjen Boin/Chris C. Demchak (Hg.): Designing Resilience: Preparing for Extreme Events, Pittsburgh, 33–61.
- Corry, Olaf (2012). Securitisation and „Riskification“: Second-order Security and the Politics of Climate Change, in: Millennium: Journal of International Studies, Vol. 40(2), 235–258.
- Council of the EU (2010). Internal Security Strategy for the European Union: „Towards a European Security Model“, Brussels.

- Daase, Christopher/Stephan Engert (2008). Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, 475–498.
- de Bruijne, Mark/Arjen Boin/Michel van Eeten (2010). Resilience: Exploring the Concept and Its Meanings, in: Louise K. Comfort/Arjen Boin/Chris C. Demchak (Hg.): Designing Resilience: Preparing for Extreme Events, Pittsburgh, 13–32.
- Duffield, Mark (2010). The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide, in: Security Dialogue, Vol. 41(1), 53–76.
- EC – Commission of the European Communities (2009). Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience. COM(2009) 149 final, Brussels.
- ERD – European Report on Development (2009). Overcoming Fragility in Africa: Forging a New European Approach, Brussels.
- ERD – European Report on Development (2010). Social Protection for Inclusive Development, Brussels.
- Evans, Alex/David Steven (2009). Risks and Resilience in the New Global Era, in: Renewal, Vol. 17(1), 44–52.
- Folke, Carl (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses, in: Global Environmental Change, Vol. 16, 253–267.
- Giddens, Anthony (1994). Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age, Oxford.
- Gunderson, Lance H. and Crawford S. Holling (2002). Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems, Washington, DC.
- HERR – Humanitarian Emergency Response Review (2011). Chaired by Lord (Paddy) Ashdown, London.
- Holling, Crawford S. (1973). Resilience and stability of ecological systems, in: Annual Review of Ecology and Systematics, Vol. 4(1), 1–23.
- Khol, Andreas (1999). Durchbruch zur Bürgergesellschaft: Ein Manifest, Wien.
- Klimburg, Alexander/Philipp Mirtl (2011). Schutz Strategischer Infrastrukturen und Public Private Partnerships. Studie im Auftrag des BKA, GZ BKA-406.910/0002-IV/6/2011, Wien.
- Kousha, Kayvan/Mike Thelwall (2007). Google Scholar citations and Google Web/URL citations: A multi-discipline exploratory analysis, in: Journal of the American Society for Information Science and Technology, Vol. 58(7), 1055–1065.
- Le Coze, Jean Christophe/Kenneth Pettersen (2008). Is resilience engineering realist or constructivist?, in: Erik Hollnagel/Francois Pieri/Eric Rigaud (Hg.): Proceedings of the third Resilience Engineering Symposium, Paris, 175–184.
- Lentzos, Filippa/Nikolas Rose (2008). Die Unsicherheit regieren: Biologische Bedrohungen, Notfallplanung, Schutz und Resilienz in Europa, in: Patricia Purtschert/Katrin Meyer/Yves Winter (Hg.): Gouvernementalität und Sicherheit: Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault, Bielefeld, 75–102.
- Manyena, Siambabala Bernard (2006). The concept of resilience revisited, in: Disasters, Vol. 30(4), 433–450.
- McAslan, Alastair (2010). The Concept of Resilience: Understanding its Origins, Meaning and Utility, Strawman Paper, Torrens Resilience Institute, Adelaide.
- Münkler, Herfried (2010). Strategien der Sicherung: Welten der Sicherheit und Kulturen des Risikos. Theoretische Perspektiven, in: Herfried Münkler/Matthias Bohlender/Sabine Meurer (Hg.): Sicherheit und Risiko: Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld, 11–34.
- NATO (2010). Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted at the NATO Summit in Lisbon.
- OECD (2003). Emerging Risks in the 21st Century. An Agenda for Action, Paris.
- OECD (2008). Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile States: From Fragility to Resilience, Paris.
- OECD (2011). Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, Paris.
- Osztovcics, Walter/Andreas Kovar/Cornelia Mayrbäurl (2012). Arena Analyse 2012 – Resilienz oder Katastrophe, Wien.
- Pospisil, Jan/Alexander Klimburg (2012). „Resilienz“: Neukonfigurationen des sicherheitspolitischen Verständnisses von Krisen und möglichen Ableitungen für die Gestaltung österreichischer Sicherheitspolitik (unveröffentlichte Studie für das österreichische Bundeskanzleramt), Wien.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2001). Reflexive Security: NATO and International Risk Society, in: Millennium – Journal of International Studies, Vol. 30(2), 285–309.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2006). The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century, Cambridge.
- UNISDR (2005). Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster, Hyogo.
- UN High-Level Panel (2012). Resilient People Resilient Planet: A future worth choosing. Report of the United Nations Secretary-General’s High-Level Panel on Global Sustainability, New York, NY.
- The White House (2009). Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure. Cyberspace Policy Review, Washington, DC.

The White House (2011). International Strategy for Cyberspace. Prosperity, Security, and Openness in a Networked World, Washington, DC.

Walker, Brian/David Salt (2006). Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World, Washington, DC.

Walker, Jeremy/Melinda Cooper (2011). Genealogies of Resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation, in: Security Dialogue, Vol. 42(2), 143–160.

Verwendete Datenbank:

OED – Oxford English Dictionary Online (2013), Oxford University Press.

AUTOR

Jan POSPISIL ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Internationale Politik – oip und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind internationale Sicherheits- und Entwicklungspolitik, Sicherheitstheorien, Staatsfragilität und Statebuilding, Friedensprozesse sowie Theorien der Internationalen Beziehungen. Er ist Autor von *Entwicklung und Sicherheit*, erschienen 2009 im transcript Verlag, und Mitherausgeber des jährlich bei facultas.wuv erscheinenden *add-on – Wiener Beiträge zur Internationalen Politik*. Neben der Grundlagenforschung ist er auch in der Politikberatung (insbesondere für die Austrian Development Agency, das BMLVS und das Bundeskanzleramt) tätig.



Karl Ucakar, Stefan Gschiegl

Das politische System Österreichs und die EU

3. Aufl. facultas.wuv
2012, 260 Seiten
ISBN 978-3-7089-0838-0
EUR (A) 16,90/EUR (D) 16,40

Der Band erläutert das politische System Österreichs in historischer, verfassungsrechtlicher und theoretischer Hinsicht und zeigt seine Verbindungen mit dem europäischen Mehrebenensystem auf. Gegenstand der Darstellung sind die Entwicklung der Demokratie, die Bundesverfassung, die Volkssouveränität als Legitimationsgrundlage des politischen Systems, die Institutionen und Verfahren von Gesetzgebung und Exekutive sowie die rechtliche Kontrolle der Politik durch Verfassungsgerichtshof, Volksanwaltschaft und Rechnungshof. Weiters behandeln die Autoren die Geschichte und Entscheidungsprozesse der EU und skizzieren ausgewählte Staats- und Gesellschaftstheorien von Aristoteles bis Habermas.